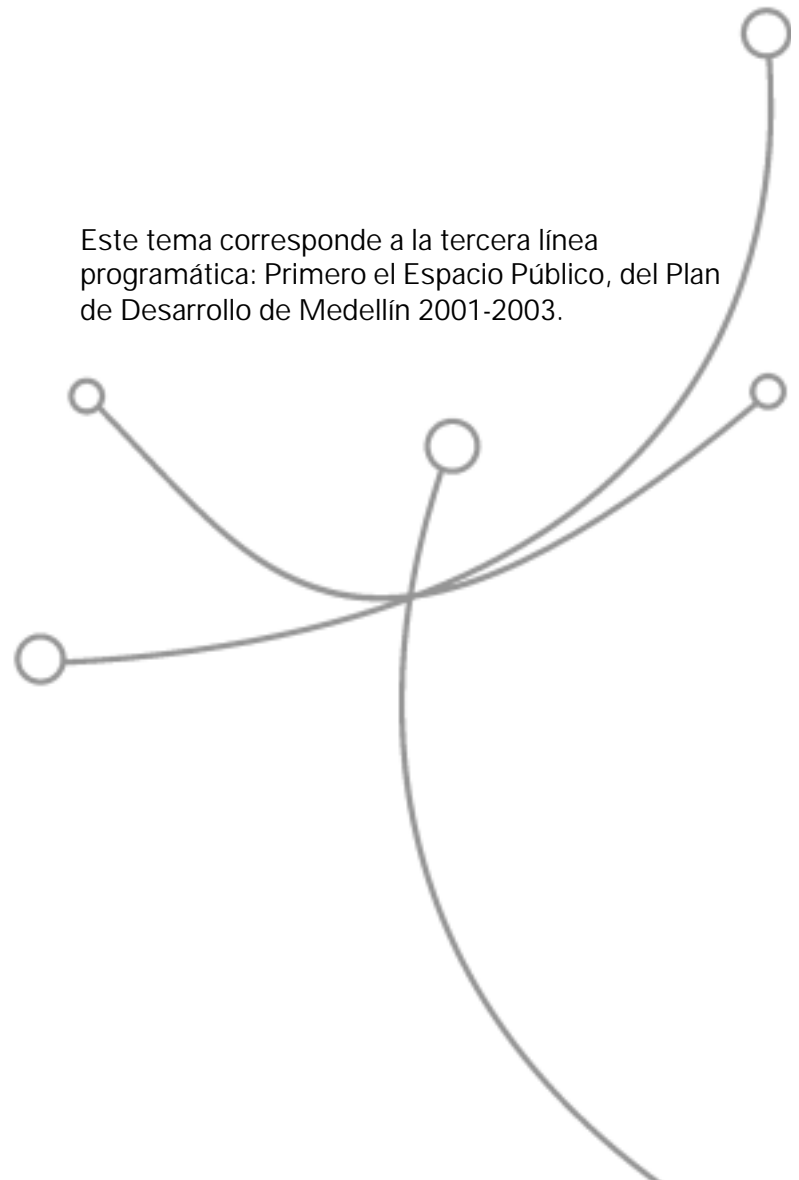




# ESPACIO PÚBLICO

Este tema corresponde a la tercera línea programática: Primero el Espacio Público, del Plan de Desarrollo de Medellín 2001-2003.



## UN MARCO PARA LA EVALUACIÓN

Conforme a los mandatos del artículo 82 de la Constitución Nacional, a las leyes 9 de 1989 y 388 de 1997, el Acuerdo 062 de 1999 (Plan de Ordenamiento Territorial POT) considera que *“...el sistema de espacio público constituye el estructurante principal de ciudad y de ciudadanía. Este principio fundamenta el conjunto de las formulaciones del Plan de Ordenamiento en cuanto se orientan a proteger el espacio público existente, a procurar incrementar la cantidad, la variedad y calidad de su oferta global a la vida ciudadana y a convertirlo efectivamente en el articulador principal de desarrollo urbano y municipal...”*<sup>1</sup>

Dentro del Plan de Desarrollo de Medellín 2001-2003, se incorpora esa concepción, formulando como una de las tres líneas estratégicas, la de “Primero el espacio público”. Este es definido como *“...la razón de ser de la ciudad; es el escenario de experiencias, intercambios e integración colectiva, y la expresión de las diversas manifestaciones sociales. Es también el eje estructurante de ciudad y de ciudadanía, un factor estratégico en la construcción de nuevas formas de producción y apropiación del desarrollo urbano, un elemento determinante en la calidad de vida de la población y del equilibrio ambiental. Además, la defensa del espacio público es hoy más imperativa, pues en la sociedad moderna el ciudadano pasa más tiempo en la calle que en su propia casa. En una ciudad sana, los ciudadanos deben ser adictos a consumir espacio público”*<sup>2</sup>.

Para el desarrollo de esta línea estratégica se fija como objetivo general el de *“contribuir desde el ordenamiento físico a la construcción de ciudad, mediante actuaciones en el sistema estructurante del espacio público que garantice la libre circulación, la disponibilidad de acceso a los equipamientos colectivos, el disfrute de un ambiente sano y la valoración de patrimonio cultural y consolidar desde Medellín una plataforma metropolitana y regional competitiva”*<sup>3</sup>.

Fijado tal objetivo se establecen una serie de programas agrupados en seis ejes temáticos como son los de: Espacio público; Equipamientos; Reintentando la circulación de la ciudad; Vivienda y hábitat; Medio ambiente y Servicios públicos.

1 Concejo de Medellín. Acuerdo 062 de 1999. *Plan de Ordenamiento Territorial para el Municipio de Medellín. Gaceta Oficial* No. 1158. Artículo 7.

2 *Plan de Desarrollo de Medellín 2001-2003*. Artículo 4.

3 *Ídem*. Artículo 22.

En correspondencia con la importancia de estos componentes en la vida de la ciudad, en el Acuerdo del Plan de Desarrollo se le asignaron a la línea estratégica de Espacio Público el 42.8% de la inversión prevista para la ejecución del Plan, porcentaje equivalente a \$1.162.980 millones.

Pese a lo significativo del presupuesto asignado para todas los componentes de la línea estratégica “Primero el espacio público”, no puede afirmarse lo mismo con respecto al presupuesto asignado para la financiación de los programas dirigidos al mejoramiento, ampliación, construcción o remodelación de espacio público efectivo, definido en el artículo 11 del decreto 1504 de 1998, reglamentario de la Ley 388 de 1997, como “...*el espacio público de carácter permanente, conformado por zonas verdes, parques, plazas y plazoletas*”.

En efecto, para financiar espacio público efectivo, dentro del Plan de Desarrollo se asignan partidas por \$154.680 millones, equivalentes al 13.3% de la inversión considerada para toda la línea estratégica “Primero el espacio público”. Es de anotar que, dentro de esa inversión se incluye una cifra de \$52.800 millones que aportaría el sector privado, sin especificarse en el texto del Plan la manera como dicho sector aportaría tales recursos. En esos términos, una tercera parte de los recursos considerados dentro del Plan para financiar proyectos de adecuación y/o generación de espacio público efectivo, son recursos inciertos.

Vale anotar que se trató de actualizar la información financiera con respecto a los recursos asignados a espacio público, y la manera como se venían desarrollando los proyectos de gran envergadura para la ciudad, pero no fue posible obtenerla de parte de la administración municipal 2001-2003.

De otro lado, es necesario recordar que es con respecto al espacio público efectivo que la ley fija los índices mínimos de áreas disponibles por habitante, que de acuerdo al citado decreto deben ser de 15 m<sup>2</sup> de espacio público efectivo, por habitante. Bajo tal consideración, la ciudad de Medellín presentaba en el momento de la formulación del POT un índice de 3.4 m<sup>2</sup> por habitante, el cual es bastante reducido en la zona nororiental, con un índice de 1.4 m<sup>2</sup> por habitante o en la zona noroccidental con índices de 1.9 m<sup>2</sup> por habitante<sup>4</sup>. De acuerdo con un informe de la Contraloría de Medellín, la disponibilidad de espacio público efectivo por habitante en la ciudad alcanzaba en el 2002 la cifra de 4.39 m<sup>2</sup>, que indica un avance pese a que continúa lejos la meta fijada en la legislación nacional.<sup>5</sup>

---

4 Municipio de Medellín. Secretaría de Planeación. *Planes Temáticos. Plan temático de espacio público y medio ambiente*. 1999. p. 6.

5 Contraloría General de Medellín. *Estado de los recursos naturales y del medio ambiente de Medellín, 2002*. Editorial Divergráficas Ltda. Medellín. Agosto de 2003. p. 102.

Aunque en el texto del Plan no se fija una meta para aumentar el espacio público efectivo, el director de Planeación Municipal de Medellín reiteró que la administración 2001-2003 si se fijó como meta aumentar la disponibilidad de espacio público efectivo por habitante a 5 m<sup>2</sup>, cifra que estaría cercana de alcanzar si se considera el dato que para el 2002 señalaba el informe de la Contraloría General de Medellín<sup>6</sup>.

Frente a la norma, se tendría un déficit de 10 m<sup>2</sup> de espacio público por habitante, que multiplicado por la población total de Medellín indica que la ciudad demanda por lo menos 2.000 hectáreas para dar solución al déficit actual. Debe anotarse que el único proyecto que habilitaría un área de espacio público de esa magnitud con el que cuenta la ciudad es el del Parque Regional Arví, promovido por CORANTIOQUIA, cuyo plan maestro cobija una extensión de 11.542 hectáreas, la mayor parte de ellas ubicadas en el corregimiento de Santa Elena<sup>7</sup>. Sin embargo, en el Plan de Desarrollo no se considera ninguna inversión o gestión para hacer realidad dicho proyecto.

Las ejecutorias del Plan de Desarrollo de Medellín, respecto al reto que tiene la ciudad para solucionar su déficit de espacio público efectivo, deberían evaluarse preguntando si la inversión prevista correspondía a la magnitud del problema; si la inversión de la administración 2001-2003 incrementó el espacio público efectivo de la ciudad, y si permitió hacer una distribución más equitativa de tal tipo de espacio, ayudando a superar los desequilibrios que afectan a los sectores más pobres de la ciudad.

Desafortunadamente, en la propuesta de espacio público contenida en el Plan de Desarrollo no se fijan metas ni indicadores que faciliten dar respuesta a tales preguntas, ni tampoco de la información entregada por las entidades municipales se pueden extraer respuestas claras y satisfactorias.

Debe advertirse que pese al mandato expresado en el decreto 1504 de 1998, de contar al final de la vigencia del POT con un índice de 15 m<sup>2</sup> de espacio público efectivo por habitante, tampoco en el POT de Medellín se fijaron metas precisas, anualizadas, para orientar las inversiones al logro de tal objetivo.

Como anotara un investigador sobre el tema, en el POT *“no está prevista una ampliación significativa del conjunto de espacios verdes del sistema en el horizonte temporal de nueve o diez años del Plan. Frente al bajo índice de espacio público y zonas verdes por habitante en Medellín, el Plan no explora o no articula el suelo privado e incluso institucional para consolidar un sistema de espacios públicos y zonas verdes a partir de lotes sin construir; construidos de baja*

6 Declaraciones dadas al programa radial de la Veeduría “Ojo a Nuestra Ciudad”, dedicado al tema de espacio público y emitido por la Emisora Cultural de la Universidad de Antioquia el día 27 de junio de 2003. En la mesa de trabajo realizada el día 10 de septiembre de 2003, el citado funcionario reiteró dicha información.

7 CORANTIOQUIA. Unión Temporal HOLOS - Fundación Natura. *Plan maestro parque regional Arví*. Copia magnética. Medellín, 2001.

*densidad y espacios abiertos interiores de carácter privado o institucional presentes en usos industriales y de servicios en la ciudad*<sup>78</sup>.

Esa limitación del POT tampoco se resuelve en el Plan de Desarrollo de Medellín 2001-2003, que incorpora algunos de los proyectos planteados en el POT pero sin lograr cimentar una propuesta generadora y articuladora de espacio público efectivo, optando más por inversiones puntuales y objetuales, tal como se presenta en la evaluación siguiente.

## EVALUACIÓN POR PROYECTOS

Con el fin de evaluar las acciones desarrolladas en torno al espacio público, se evaluará los siguientes proyectos:

- El renacer del Centro. De los proyectos que componen este programa se hará referencia a los siguientes: Plaza de la protesta; Recuperación de plazas y parques del Centro; Eje cultural La Playa-Boyacá.
- Más espacios para el encuentro. De este programa se evalúan los siguientes proyectos: Intervenciones en planes parciales; Parques lineales de quebradas y Parque lineal del río Aburrá.
- Gestión e implementación del POT.

El otro programa considerado dentro del tema de espacio público es el de “Recuperación de espacio público” que tiene proyectos como el de los bazares, concesiones, sensibilización y amoblamiento.

Los programas seleccionados para esta evaluación demandan inversiones por \$45.614 millones, equivalentes al 29.5% de las inversiones por \$154.680 millones consideradas para todos los programas componentes de este eje temático y al 3.9% de las inversiones que por \$1,162.980 millones se contemplan para financiar toda la línea estratégica “Primero el espacio Público”, tal como puede observarse en la tabla 1.

*Tabla 1. Inversiones Espacio Público*

Líneas estratégicas	Valores estimados(millones de pesos)			
	Total	Admón. central	Entidades descentr.	Privados
1.Total Línea estratégica: <i>Primero el espacio público</i>	1.162.980	492.971	320770	349.239
2.Total tema: <i>El espacio público</i>	154.680	89680	12200	52.800
3. <i>Subtotal proyectos por evaluar</i>	45614	22414	12.200	11000
3.1 <i>El Renacer del Centro</i>	32.421	13.421	8.000	11.000
3.2 <i>Más espacio para el encuentro</i>	11.193	6.993	4.200	
3.4 <i>Gestión e implementación del P.O.T (Planes parciales, planes especiales y unidades de actuación)</i>	2.000	2.000		

Fuente: Plan de Desarrollo Medellín 2001-2003. Artículo 30.

\* No incluye el proyecto “Nuevos espacios urbanos”. Se consideran los proyectos de intervención en planes parciales, parques lineales sobre quebradas y parque lineal del Río Medellín.

A continuación se presenta una descripción y evaluación de los proyectos citados, dentro de las limitaciones anotadas con respecto a la ausencia de metas e indicadores en el texto del Plan de Desarrollo 2001-2003, pero también considerando la falta de información con respecto al avance físico de las obras y a los impactos de estas, pues las entidades responsables de la gestión de estos proyectos no suministraron los datos requeridos en el derecho de petición que se les presentó, que vale aclarar fue global, en términos de todos los proyectos inscritos en el Plan de Desarrollo.

## EL RENACER DEL CENTRO

Este programa está conformado por 6 proyectos de intervención de espacios públicos peatonales y cerrados, ubicados en la zona central de la ciudad. De acuerdo con lo presupuestado en el Plan de Desarrollo, su ejecución se financiaría con partidas de \$13.421 millones dispuestos por la administración central; \$8.000 millones de entidades descentralizadas (básicamente EPM) y \$11.000 millones por parte del sector privado, para un total de \$32.421 millones. Al respecto debe advertirse que en el texto del Plan no se hace precisión sobre cómo y dónde se va a ejecutar la inversión privada considerada.

Con estos recursos se financian los proyectos de la Ciudadela educativa, la Plaza de la Protesta, Museo de Antioquia, la Recuperación de plazas y parques del Centro, el Eje cultural La Playa- Boyacá, Bulevar de la Salud. Estos eran los proyectos originalmente contemplados en el Plan de Desarrollo, a los que posteriormente se le han incorporado otros relacionados con la promoción de los bazares y con el control y vigilancia del espacio público en el centro de la ciudad.

De acuerdo con el Plan, estos proyectos se justifican en tanto “*el centro de la ciudad, definido y delimitado como Centro Tradicional y Representativo Metropolitano en el Plan de Ordenamiento de la Ciudad, requiere de un plan especial orientado a mejorar la calidad urbanística y ambiental del centro y la recuperación de su significado y su capacidad de convocatoria para todos los sectores sociales de la ciudad Metropolitana, mediante la integración coherente de las diversas intervenciones en gestación o en marcha a su interior o en su periferia inmediata y a la protección y potenciación de su patrimonio cultural*”<sup>9</sup>.

Ese enfoque hace pensar que estos proyectos de intervención física deben estar acompañados de proyectos educativos para el uso y disfrute de los espacios públicos habilitados, pues de lo contrario serían intervenciones objetuales, que no trascienden de la obra de cemento y que tienden a convertirse en edificaciones sin el uso ciudadano debido, en los denominados “elefantes blancos”.

9 Plan de Desarrollo de Medellín 2001-2003. *Op. cit.* Artículo 23.

Respecto a este punto no es claro el Plan en cómo se articula la inversión en infraestructura física de espacios públicos con una política de educación ciudadana para su uso y conservación.

También es preocupante que estos proyectos no tengan metas físicas definidas, por ejemplo en lo que respecta a unidades de áreas intervenidas, para establecer hasta dónde y cómo contribuyen a disminuir el déficit de espacio público de la ciudad. De hecho, son intervenciones realizadas sobre espacios ya existentes, algunos de ellos cerrados y que no clasifican como espacios públicos efectivos, de acuerdo con la denominación del Decreto 1504 de 1998.

Según la información entregada por el Departamento Administrativo de Planeación, la inversión realizada entre enero 1 de 2001 y junio 30 de 2003, el programa de “Renacer del Centro” presentaba las siguientes ejecuciones financieras, como puede verse en la tabla 2.

*Tabla 2. Ejecuciones presupuestales*

	<i>Ppto. 2001-2003 plan</i>	<i>Ejec. 2001</i>	<i>Ejec. 2002</i>	<i>Ejec. 2003</i>	<i>Ejec. 2001-2003</i>	<i>% de ppto. plan</i>
<i>El Renacer del Centro</i>	13,421	2,540	13,697	2,708	18,945	141%
Ciudadela educativa y cultural	4,018	1,000	1,279	295	2,574	64%
Entorno Plaza de la Protesta	1,607	0	8,085	0	8,085	503%
Museo de Antioquia	643	0	1,619	0	1,619	252%
Recuperación plazas y parques del Centro	402	0	265	0	265	66%
Eje cultural La Playa-Boyacá	2893	0	1,821	499	2,320	80%
Bulevar y ciudadela de la salud	1929	0	14	0	14	1%
Estrategias de ventas ambulantes	1929	1,540	614	1,913	4,068	211%

*Fuente:* Departamento Administrativo de Planeación de Medellín. *Plan Trienal de Inversiones*. Ejecución acumulada, enero 2001 - junio 30 2003.

De acuerdo con las anteriores cifras, la inversión de la administración central en el programa “Renacer del Centro” era superior en un 41% a la prevista inicialmente en el Plan de Desarrollo. Es necesario anotar que con respecto a posibles inversiones de entidades descentralizadas en este programa, proyectadas en el Plan por un monto de \$8000 millones, no se obtuvo información.

En cuanto a la inversión prevista en el Plan de Desarrollo por parte del sector privado para el programa “Renacer del Centro”, estimada en \$11.000 millones, a junio 30 de 2003 no se tenía un estimativo real sobre lo invertido por particulares.

El Secretario de Planeación municipal explicó al respecto que el sector privado es un personaje abstracto que actúa en torno a paquetes, programas y proyectos mediante cesiones de espacio público y otras intervenciones que no es posible cuantificar y que se valoran en forma global en los proyectos<sup>10</sup>.

10 Veeduría al Plan de Desarrollo de Medellín. *Acta de relatoría sobre mesa de trabajo de espacio público y medio ambiente*. Septiembre 10 de 2003.

Es significativo que un solo proyecto, el denominado *Plaza de la Protesta*, que incluye la restauración de los edificios Carré y Vásquez, así como la denominada Plaza de la Luz, absorba el 46% de los recursos asignados, pese a que dentro del presupuesto inicial del Plan contaba con el 12% del total de recursos asignados al programa.

También es llamativa la inversión realizada en proyectos dirigidos a los venteros ambulantes, que ascienden a \$4.068 millones, equivalentes al 21% de la inversión realizada hasta junio 30 de 2003. Estos proyectos los encabezó la Secretaría de Gobierno. Es de anotar que la inversión supera en un 211% la prevista originalmente en el Plan. Desafortunadamente, en la respuesta al derecho de petición de la Veeduría no se obtuvo información sobre las características y logros de este tipo de proyectos dirigidos al control y vigilancia de las ventas ambulantes.

Frente a este último proyecto, cuyos resultados cualquier ciudadano desprevenido puede observar en el centro de la ciudad, resulta ínfima la inversión realizada en la recuperación de las plazas y parques del Centro de la ciudad, puntos de encuentro ciudadano, que asciende a \$265 millones, equivalente al 1.4% de la inversión ejecutada en el programa “Renacer del Centro”.

Las inversiones citadas fueron financiadas con recursos de la administración central. No incluyen inversiones de entidades descentralizadas como la Empresa de Desarrollo Urbano (EDU), que entre enero 1 de 2001 y junio 30 de 2003 había realizado inversiones, dentro del programa “Renacer del Centro”, por un valor de \$7.369 millones, de los cuales \$3293 millones (44.6%) se destinaron a los Centros populares de comercio; \$1523 millones (20%) se invirtieron en el Museo de Antioquia; \$1.512 millones (20%) se invirtieron en la Ciudadela educativa; y \$1.061 millones (14%) en el edificio Carré. Se hicieron inversiones menores en la Plazoleta de las esculturas<sup>11</sup>.

Sumando las inversiones de las entidades de la administración central (Secretarías de Obras Públicas y de Gobierno) y lo invertido por la EDU, se tiene una inversión total de \$26.314 millones en la ejecución del Programa “Renacer del Centro”. Esta cifra es superior en un 22.8% a la incluida en el Plan Trienal de Inversiones del Plan de Desarrollo, situación que es preocupante si se tiene en cuenta que las obras importantes como la Plaza de la Protesta o el Bulevar La Playa-Boyacá y el Bulevar de la Salud aún no se han concluido, lo cual indica que los presupuestos iniciales han sido sobrepasados con creces, sin tener todos los proyectos terminados después de realizar tan altas inversiones.

De otra parte, debe llamarse la atención sobre algunas intervenciones realizadas en el contexto de este programa. Un caso es el del llamado Bazar de

---

11 Cálculos hechos con base en los planes de acción 2001, 2002 y 2003 de EDU.



los Puentes, problema heredado por la administración como consecuencia del cierre de estos establecimientos ordenado por el Área Metropolitana en el año 2001, aduciendo los altos niveles de concentración de gases en el túnel sobre el cual se encuentran estos locales y el no funcionamiento de los extractores de dichos gases. Durante el segundo semestre de 2002, la Escuela Nacional de Salud Pública realizó un estudio sobre los niveles de contaminación de dicho sector, encontrando que no eran superiores a los de otros puntos del centro de la ciudad. El Área Metropolitana, considerando este informe, levantó el cierre de este Bazar.

Pese a tales medidas, no se logró poner en funcionamiento estos locales, en tanto sus adjudicatarios originales argumentaron que la administración municipal 2001-2003 les cambió las reglas de juego inicialmente planteadas. La demora en la solución de este problema llevó a los venteros afectados a instaurar una demanda contra las entidades públicas involucradas en este caso, tasada en \$1.400 millones<sup>12</sup>.

Otro caso particularmente preocupante es del manejo dado a la situación de los llamados quincalleros –aproximadamente 530 personas desalojadas del sector de Guayaquil–, supuestamente para facilitar la recuperación de este sector por medio de obras como la Plaza de la Protesta. La forma arbitraria como se desalojó a estos venteros ambulantes y la falta de alternativas claras para su reubicación, han generado un problema peor que el que se pretendía resolver. La improvisación se evidencia en el hecho de conseguir un lote en calidad de arrendamiento, en una zona de la ciudad poco apta para la reubicación de estas personas y afectando un sector residencial en crecimiento<sup>13</sup>.

De hecho, la oposición de los quincalleros y de vecinos al lote escogido, no han permitido solucionar el problema creado por la administración municipal 2001-2003, pese a los anuncios hechos en el sentido de que *“estamos confiados en que todo el proceso de reubicación se llevará a cabo de forma normal pues hemos tenido el respaldo de todos estos recuperadores. Esperamos que en unos 15 días arranquen a ocupar el sitio”*<sup>14</sup>.

Es necesario llamar la atención sobre la necesidad de concertar y planificar adecuadamente intervenciones sobre el espacio público, para evitar generar conflictos sociales como el de los quincalleros o institucionales como el derivado de la demolición del pasaje Sucre para facilitar la construcción de la biblioteca de EPM, acción que se realizó desconociendo conceptos como el del Centro Filial de Monumentos de Antioquia, lo que a juicio de la ministra de Cultura ha sido el más grave desconocimiento que se ha hecho en el país a los conceptos del sector cultural sobre patrimonio arquitectónico. Desafortunadamente, en el caso

---

12 Periódico *El Tiempo*. “Los Puentes, un anuncio más”. Edición de junio 26 de 2003. p. 2-2.

13 Periódico *El Mundo*. “La gente del Chagualo no quiere tener como vecinos a los chechereros”. Edición de junio 19 de 2003. p. B/1.

14 Periódico *El Tiempo*. “Los recicladores estrenarán lote”. Edición de junio 07 de 2003. pp. 1-2.

del techamiento de la plaza de toros La Macarena, nuevamente la administración municipal 2001-2003 hizo caso omiso de este tipo de conceptos, situación poco propicia para fortalecer e institucionalizar procesos de conservación en aras de recuperar espacios públicos signados por su riqueza patrimonial.<sup>15</sup>

## MÁS ESPACIOS PARA EL ENCUENTRO

El enunciado de este programa dentro del Plan de Desarrollo es quizá el más ambicioso en cuanto a generación de nuevo espacio público en la ciudad, precisando que ante *“ante el déficit de espacio público en la ciudad y en especial en las zonas del norte, se adelantará la adquisición de predios para la construcción de parques públicos de cobertura zonal. La ciudad cuenta con un sistema estructurante del espacio público en el cual los cerros tutelares y el río Aburrá se constituyen en elementos articuladores desde el componente natural, su intervención y aprovechamiento será como parques recreativos y espacios naturales para la ciudad sin ir en detrimento de sus calidades ambientales”*<sup>16</sup>.

Para efectos de esta evaluación se escogieron los proyectos relacionados con inversiones en planes parciales y en los parque lineales sobre el río Medellín y quebradas afluentes.

### PLANES PARCIALES

A la administración 2001-2003 le correspondió impulsar el desarrollo de los planes parciales, figura contemplada en la Ley 388 de 1997 para facilitar la aplicación de diferentes tratamientos urbanísticos, con el concurso del sector privado. A junio 30 de 2003 se encontraban en proceso 25 planes parciales, de los cuales estaban adoptados los de Naranjal, San Lorenzo, Plaza de Ferias y Pajarito, sobre los cuales se harán algunas consideraciones en este documento<sup>17</sup>.

El proyecto de “Intervención en planes parciales” se presenta como *“...la oportunidad para la generación de nuevos espacios públicos consecuentes con los nuevos desarrollos”* y en la consecución de tal objetivo, se han adelantado diferentes acciones e inversiones.

El primer Plan Parcial adoptado en la ciudad fue el correspondiente a la renovación urbana del sector de *Naranjal*, reglamentado mediante los decretos 1284 del 2000 y 045 de 2002. Este Plan Parcial tuvo un proceso de concertación con los habitantes y organizaciones del sector, con los que se acordó hacer de

15 Las declaraciones de la ministra de Cultura se puedan ver en: Periódico *El Tiempo*. “¿Una plaza de toros con techo?”. Edición de julio 7 de 2003. pp. 1-5.

16 Plan de Desarrollo. *Op. cit.* Artículo 23.

17 El dato de los 25 planes parciales es tomado de: Periódico *El Mundo*. *Así están los planes*. Edición de junio 27 de 2003. p. B-1. Sin embargo, en folleto de la Alcaldía de Medellín “Plan parcial de renovación y consolidación Parque de San Lorenzo. Renovación, consolidación e integración barrial”, de diciembre de 2002, se señala que estaban en proceso 7 planes parciales.

manera secuencial la intervención en las cinco unidades de actuación previstas en el Plan, partiendo de la unidad uno, dedicada a los servicios de mecánica automotriz, en consideración de ser esta la actividad principal del sector.

Durante la administración 2001-2003 se buscó flexibilizar ese orden de intervenciones acordado con la comunidad aduciendo para ello como razón principal el hecho de que “...la mayoría de los interesados no son propietarios del suelo”, según señalaba el Director de Planeación Municipal, quien insistía en “...liberar el orden de prioridad para iniciar la ejecución”<sup>18</sup>. Sin embargo, la comunidad insiste en que se protejan sus derechos al trabajo y a la vivienda.

Dentro del *Plan Parcial de Renovación de Naranjal* se tenía prevista la creación de la plaza de Naranjal y una plazoleta por cada una de las unidades de actuación. Igualmente se tiene previsto adecuar como parque los alrededores de la plaza de toros La Macarena, y como parque lineal el corredor sobre la quebrada La Hueso.

Otro Plan Parcial adoptado por la administración 2001-2003, corresponde al sector de *Pajarito*, considerado como de tratamiento en desarrollo de expansión y concebido bajo la idea de construir en esa zona de la ciudad vivienda de interés social. Allí se construirían 25.000 viviendas en 180 hectáreas urbanizables. Según el gerente del proyecto en su momento, de los 2 millones de metros cuadrados que cobija el Plan Parcial “...el 51% será destinado a parques ambientales”<sup>19</sup>. Se iniciaron algunas obras como vías de acceso, se construyó el tanque de acueducto por parte de EPM, pero en cuanto a vivienda y adecuación de espacios públicos no se habían iniciado obras a junio 30 de 2003.

Debe destacarse que dentro del *Plan Parcial de Pajarito* se diseñaron los siguientes espacios públicos: parque lineal Mirador de Pajarito; Parque lineal El Chagualón; parque lineal La Chaguala; parque lineal El Origami; parque lineal La Guaguita; parque lineal ambiental La Cascada y parque lineal de Borde<sup>20</sup>.

De ser ejecutados dichos diseños de parques, se agregaría aproximadamente un millón de m<sup>2</sup> de espacio público a la ciudad, contribuyendo así a disminuir el déficit existente.

En junio 12 de 2003, mediante decreto 0608, fue adoptado el *Plan Parcial de San Lorenzo*, de renovación y consolidación, uno de cuyos objetivos es el de “dotar la nueva centralidad (...) del espacio público y los equipamientos requeridos, en procura de generar procesos de integración barrial y atender las demandas de la población existente y futura”, según reza el artículo 6 del citado decreto.

---

18 Periódico *El Mundo*. “No despega Naranjal”. Edición de junio 27 de 2003. p. B/ 7.

19 Periódico *El Mundo*. “Avanza un proyecto en grande”. Edición de junio 27 de 2003. p. B-5.

20 EDU. Plegable “Plan Parcial de expansión Pajarito. Un nuevo concepto de ciudad”. s.f.

Este Plan Parcial contemplaba la construcción de 7000 viviendas, construidas por el sector privado, siguiendo el modelo aplicado en el proyecto de *San Sebastián*, donde el Municipio, a través de la EDU, compra y adecua el lote y los constructores privados ejecutan los proyectos de vivienda. Se tenían programadas inversiones por \$177.000 millones.

En el Plan Parcial se incluyeron áreas bajo tratamientos de consolidación, renovación y de manejo especial, dentro de las cuales se consideraron como de espacio público aproximadamente 18 has., en las cuales se incluyeron los suelos de protección pertenecientes al parque San Diego-La Asomadera, con un área de 131.293 m<sup>2</sup>.<sup>21</sup>

Pese a que la administración municipal 2001-2003 realizó un proceso de socialización, ejecutado por una empresa privada, consistente en la realización de reuniones informativas sobre los alcances del Plan Parcial, en los barrios afectados voceros de las comunidades de los barrios integrados al proceso se quejaron de la falta de concertación y de claridad del Municipio frente a sus demandas y requerimientos.<sup>22</sup>

Otro Plan Parcial en el cual trabajó la administración de Luis Pérez es el del tratamiento de redesarrollo para la Plaza de Ferias. Este Plan contempla inversiones por \$156.600 millones, en un área de 28.7 has., de las cuales 12.3 (43%) estaban previstas para espacio público y equipamientos, haciendo del parque “...*el principal elemento que constituye y ordena el espacio público en este Plan Parcial*”<sup>23</sup>.

Nuevamente la improvisación y falta de concertación se hicieron evidentes en la formulación del *Plan Parcial para la Plaza de Ferias*, en tanto se desconoció el problema social y económico que generaría para la ciudad cerrar dicho establecimiento sin tener alternativas claras para su reubicación. A 30 de junio de 2003 no se habían iniciado trabajos en esta zona, pues el alcalde de la ciudad había ordenado darle más prioridad al espacio dedicado al parque ambiental que al dedicado a construcción y vivienda. También los representantes del sector económico que se beneficia de la actual plaza de ferias han hecho sentir su oposición al proyecto, considerándolo dañino a sus intereses e improvisado.<sup>24</sup>

En conclusión, a la fecha de corte de este informe (junio 30 de 2003), pese a los esfuerzos realizados por la administración municipal en la formulación y adopción de algunos planes parciales, a partir de ellos no se han generado nuevos espacios públicos, en tanto su ejecución no se había iniciado y habían generado posiciones conflictivas entre la administración y habitantes o usuarios

21 Alcaldía de Medellín. Decreto 0608 de 2003. Artículos 9-13.

22 Al respecto ver: periódico *El Tiempo*: “No nos tuvieron en cuenta”. Edición de junio 14 de 2003. p. 2-1 y periódico *El Mundo*: “*Ha faltado información y concertación*”. Edición de julio 14 de 2003. p. B-1.

23 Departamento Administrativo de Planeación de Medellín. Plan Parcial Plaza de Ferias. Documento técnico de soporte. Diciembre de 2002.

24 Periódico *El Mundo*. “*Feria: un plan sin diseño*”. Edición de junio 27 de 2003. p. B-16.

de los sectores objeto de los planes, tal como se ha reseñado en informes de prensa citados.

Debe reconocerse como aporte de la administración municipal de 2001-2003, el haber avanzado en la formulación y discusión de diferentes planes parciales, instrumento que por su novedad en el medio nacional demanda de un tiempo prudencial para su cabal comprensión y manejo, tanto por las autoridades como por la ciudadanía.

Este componente tenía una asignación de \$4.893 millones dentro del Plan de Desarrollo, de los cuales solamente aparece, a junio 30 de 2003 un registro de inversión de \$163 millones por parte del Departamento Administrativo de Planeación Municipal<sup>25</sup>. Por su parte la EDU, pese a contar con partidas en sus presupuestos de 2001-2003 del orden de \$8.000 millones para apoyar proyectos asociados a los planes parciales, a junio 30 de 2003 no tenía registro de ejecución presupuestal de dichos recursos<sup>26</sup>.

## PARQUES LINEALES

Medellín se caracteriza por una red hidrográfica, conformada por la cuenca del río Medellín, favorable para generar espacios públicos que permitan contribuir a disminuir el alto déficit existente y a manejar zonas de alto riesgo, convirtiendo espacios hoy ocupados por vivienda en sitios de recreación y/o de conservación.

Tal condición se reconoce dentro del POT cuando se propone como uno de los principales componentes del modelo de ciudad al río Medellín (o Aburrá) y se le concibe como *“...integrado espacial y ambientalmente al desarrollo urbanístico de la ciudad y que aporta significativamente a su valor paisajístico y a su espacio público”* (artículo 11 del Acuerdo 062 de 1999).

Bajo tal tipo de consideraciones se identifican dentro del POT como políticas (artículo 12) conducentes al logro del objetivo de convertir el espacio público en el principal elemento del sistema estructurante urbano, las siguientes:

- *“Reorientar la relación de la ciudad con el río, potenciando su integración urbanística y recuperando su valor ambiental y sus posibilidades de efectiva apropiación como espacio público”.*
- *“Integrar efectivamente las quebradas y los cerros tutelares mejorando su aporte a la calidad ambiental y del espacio público de la ciudad”.*

Políticas reiteradas en el artículo 112 del POT referido a “Proyectos de recuperación de calidad ambiental” en los cuales se incluye el de la “Integración

25 Departamento Administrativo de Planeación de Medellín. *Plan trienal de Inversiones*. Ejecución acumulada, enero 2001 - junio de 2003.

26 Empresa de Desarrollo Urbano (EDU). Planes de acción 2001, 2002 y 2003.

urbana del río y quebradas afluentes” destinado a “...*detectar oportunidades específicas de intervención en el corredor del río tendientes a elevar su calidad espacial y paisajística y su adecuada integración con los desarrollos urbanísticos...*”

Dicho propósito se ratifica en el artículo 110 que identifica 30 parques lineales sobre las principales quebradas de la ciudad, en las cuales se presenten condiciones de adecuación de sus retiros para el disfrute y el goce pasivo y para la comunicación peatonal.

En el Plan de Desarrollo reiteran dichas ideas y se valora el río Medellín como “...*el principal atributo de tipo natural sobre el cual se deben realizar acciones encaminadas a la construcción de tejido social y urbano, y en especial en la generación de espacios públicos que establezcan la sutura entre la ciudad del oriente y el occidente*” y de ahí que se proponga la adecuación de dos tramos de parque lineal al sur y al norte de la ciudad.

Pero esa alta valoración como elemento urbanístico de primer orden, generador de espacio público, no correspondió en la inversión tal como lo señala el hecho que a junio 30 de 2003 no se había realizado la más mínima inversión en su diseño o construcción. Sigue la ciudad de espaldas a su principal eje ambiental.

Con respecto a los parques lineales sobre quebradas de la ciudad, durante la administración del doctor Pérez Gutiérrez, se realizaron inversiones en el periodo enero 2001 - junio de 2003 por \$2.202 millones<sup>27</sup>, para realizar la adecuación de los parques lineales de las quebradas La Quintana y La Batea, así como para realizar diseños de los parques lineales de las quebradas La Escopetería; La Cabuyera; La Iguaná; La Moreno y La Paletteros<sup>28</sup>.

Frente al déficit de espacio público efectivo en Medellín y las posibilidades para solucionarlo desde intervenciones urbanísticas, paisajísticas y ambientales sobre el río y sus afluentes, es desolador el balance que arroja la ejecución del programa de Parques Lineales contemplado tanto en el POT como en el Plan de Desarrollo de Medellín 2001-2003.

## CONCLUSIONES

Después de la revisión sobre algunas de las ejecutorias que en cumplimiento del Plan de Desarrollo de Medellín realizó la administración municipal en el periodo enero de 2001 a junio de 2003, es importante hacer algunas anotaciones sobre la gestión cumplida en materia de medio ambiente y espacio público.

27 Departamento Administrativo de Planeación de Medellín. Plan Trienal de Inversiones. Ejecución acumulada, enero 2001 - junio de 2003.

28 Información proporcionada por el subsecretario de Medio Ambiente del Municipio de Medellín, en reunión que realizó el consultor con el citado funcionario el día 31 de julio de 2003.

## GESTIÓN AMBIENTAL Y DEL ESPACIO PÚBLICO

La gestión pública, dentro del Estado Social de Derecho, se asume como el conjunto de orientaciones y acciones realizadas por el Estado y la sociedad para prevenir, solucionar y/o mitigar problemas y potenciar oportunidades de orden biofísico, social, político y económico, contribuyendo así a mejorar la calidad de vida de la población, bajo criterios de equidad, sostenibilidad y democracia política.

En esa perspectiva, evaluar la gestión de una administración municipal en el campo ambiental y del espacio público, implica preguntar sobre el impacto que las intervenciones que conforman dicha gestión han tenido sobre la calidad de vida de la población residente en la municipalidad. Dicha tarea se dificulta por dos razones básicas: El período legal de una administración municipal (tres años hasta el 2003) es demasiado corto para establecer efectos de proyectos de medio ambiente y de espacio público, que por lo general presentan resultados más de mediano y largo plazo; en segundo lugar, se debe contar con instrumentos de monitoreo y evaluación de los proyectos, así como con información actualizada y disponible sobre las características de las realidades que se intervienen.

Bajo tales consideraciones, a continuación se presentan algunos puntos de reflexión sobre los alcances de la gestión ambiental y del espacio público impulsada por la administración municipal 2001-2003, bajo las orientaciones contenidas en el Plan de Desarrollo “*Medellín Competitiva*”, derivadas de la evaluación financiera y física de algunos de los proyectos contenidos en la línea estratégica “Primero el espacio público”, que reúne la política municipal del trienio 2001-2003, en relación con el medio ambiente y el espacio público del municipio de Medellín.

De acuerdo con las evaluaciones realizadas, la gestión ambiental y del espacio público adelantada en la ciudad por la administración municipal durante el periodo citado, plantea consideraciones como las que a continuación se anotan:

- La administración municipal 2001-2003 contaba para el diseño de su política ambiental y de espacio público con elementos del Plan de Ordenamiento Territorial, así como con el aporte del “*Perfil Ambiental del municipio de Medellín*”. Igualmente, contaba con el antecedente del primer Plan Parcial concertado y aprobado, como es el de *Naranjal*, experiencia que daba pautas sobre el manejo de tal tipo de intervenciones. Igualmente contaba con las directrices de las dos autoridades ambientales del Municipio, fijadas en sus respectivos planes de gestión ambiental y en sus directrices de ordenamiento territorial.
- Del POT se retomó básicamente el objetivo de productividad ambiental, pero de manera formal, pues en la presentación de los diferentes programas y proyectos ambientales del Plan de Desarrollo no se hace explícito cómo contribuyen dichas intervenciones en el logro de dicho objetivo y tampoco se definen horizontes temporales para lograrlo.

- Para el campo del espacio público en el Plan de Desarrollo se retoma la idea central del POT en el sentido de considerar el espacio público como elemento estructurante y sustantivo de ciudad, pero tampoco es claro el Plan de Desarrollo en explicar cómo logran los diversos proyectos formulados articularse entre sí y generar una red estructurada de espacio público, acompañada de un proceso de pedagogía tendiente a internalizar entre la ciudadanía compromisos para el uso responsable y creativo de los espacios públicos adecuados y/o construidos.
- Pese a los elementos de diagnósticos contenidos en instrumentos como los ya citados del POT y del Perfil Ambiental, la gestión del medio ambiente y del espacio público adelantada en el trienio 2001-2003 se realizó sin partir de unas líneas bases, sin fijar metas en muchos de los proyectos, sin definir los impactos de estos y, lo más evidente, sin establecer indicadores específicos para el seguimiento y evaluación de los diferentes proyectos.
- Sin fijación de metas claras, definición de impactos y diseño y aplicación de indicadores, los informes de gestión se concentran en la ejecución financiera y en algunos casos de obra física, información importante pero no suficiente para establecer los alcances reales de la gestión cumplida en relación con el mejoramiento de la calidad de vida de la población.
- La ausencia o debilidad con respecto a mecanismos de seguimiento y evaluación de la gestión ambiental y del espacio público favorece y se retroalimenta de la dispersión de responsabilidades institucionales, situación evidente durante la administración 2001-2003, tal como lo demuestra las inversiones realizadas por diferentes entidades municipales, no todas con funciones en el tema ambiental y/o de espacio público.
- Los puntos anteriores se confirman con el hecho de que a junio 30 de 2003 no se habían formulado ni el Plan Ambiental Municipal ni el Plan Parcial sobre Espacio Público, ni se había estructurado el Sistema de Gestión Ambiental Municipal, herramientas fundamentales para orientar la gestión municipal hacia propósitos claros y definidos en materia ambiental y de espacio público.
- El municipio de Medellín, a través de su administración central y de sus entidades descentralizadas, mostró capacidad de inversión suficiente en medio ambiente y espacio público si se compara con la capacidad financiera de otras entidades públicas. Obviamente frente a la magnitud de los problemas y conflictos ambientales de la ciudad, así como a su carencia de espacio público, la inversión realizada puede aparecer insuficiente.
- La capacidad financiera del Municipio y sus entidades descentralizadas quizá expliquen por qué Medellín en materia ambiental y de espacio público, no haya establecido alianzas estratégicas con otros municipios del valle del Aburrá y del Oriente cercano para manejar problemas como el de la disposición de residuos sólidos o para el manejo de la cuenca del río Medellín o de sus bordes de ciudad, para citar unos casos. Tampoco se establecieron alianzas



con entidades nacionales (Ministerio de Vivienda, Desarrollo y Medio Ambiente) o con entidades internacionales (PNUD, PNUMA) para el desarrollo de su gestión ambiental y del espacio público.

- Acompañando la capacidad financiera, también mostró la administración 2001-2003 decisión política para dar salida al problema sanitario planteado por el cierre del relleno de la Curva de Rodas, mediante la adecuación y puesta en operación del parque ambiental de La Pradera, así como institucionalizar la separación de residuos en la fuente. Igualmente definió la adquisición del lote requerido para la planta de tratamiento de aguas residuales del norte. En ambos casos, se dio salida a dos proyectos estratégicos para la gestión ambiental en la ciudad, con las aclaraciones y advertencias que se hicieron en el estudio sobre el tema.
- Es importante destacar dentro de la gestión cumplida por la administración municipal de 2001-2003, el avance en cuanto a formulación de planes parciales que permitan desarrollar cabalmente el POT. Sin embargo, hasta junio 30 de 2003, no se habían iniciado obras físicas para dar cumplimiento a lo formulado.
- La decisión política demostrada en proyectos como los citados en los dos puntos anteriores, no estuvo acompañada de un esfuerzo similar hacia la concertación ciudadana y regional de la gestión ambiental y del espacio público que demanda una ciudad como Medellín, con características de ciudad-región, que obligan a su administración a construir y aplicar una visión de responsabilidad y solidaridad intra e interregional que propugne por un desarrollo de la ciudad que no se haga a expensas de la base natural de los municipios circunvecinos.
- Lo anterior se refleja en la generación de diversos conflictos con grupos de ciudadanos (casos de los planes parciales de Naranjal, Plaza de Ferias, San Lorenzo, Plan Cuadrantes, Demolición Pasaje Sucre, Cercamiento de Unidad Deportiva, Desalojos de quincalleros de Barrio Triste) o con otros municipios (caso manejo de basuras en Rodas y La Pradera) o con otras instituciones (Centro Filial de Patrimonio, Contraloría General de Medellín). Son situaciones que reflejan falta de concertación con la ciudadanía y con otras entidades.
- No se evidenció la decisión política ni el esfuerzo financiero mostrado en otros frentes de trabajo para dar respuestas estructurales, no solamente represivas, al creciente problema de los asentamientos de vivienda en zonas de alto riesgo no recuperables. En este frente específico no hubo una gestión integral entre políticas de vivienda, hábitat y medio ambiente tendiente a favorecer a los grupos sociales más vulnerables.
- En lo institucional, la gestión ambiental y del espacio público adelantada por la administración 2001-2003, además de la dispersión de las inversiones,

no muestra una entidad líder que oriente la gestión municipal en estos dos campos de intervención, especialmente en lo que a medio ambiente se refiere. El liderazgo ha sido financiero por parte de Empresas Públicas de Medellín y de Empresas Varias, entidades que realizaron las mayores inversiones. Pero en materia de estrategias y políticas ambientales y de espacio público, la gestión cumplida no consolidó unas entidades que, como las Secretarías de Medio Ambiente y de Planeación, deben ser las orientadoras de toda la administración municipal en estos dos campos de intervención.

- Respecto al punto anterior, la administración municipal 2001-2003 contrató, en el segundo semestre de 2003, la estructuración del Sistema de Gestión Ambiental Municipal, lo que se constituye en un paso importante, al igual que la formulación del Plan Ambiental Municipal. Sin embargo, dichos instrumentos pudieron ser jerarquizados desde el primer año de gobierno de la administración 2001-2003 y así facilitar la realización de la gestión ambiental municipal.