



VISIÓN PEAK
N°4

Septiembre de 2020

PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y ODS

Instrumentos de planificación territorial y cumplimiento de los
Objetivos de Desarrollo Sostenible: caso de Medellín

PEAK
URBAN
CONTRIBUYE

11 CIUDADES Y
COMUNIDADES
SOSTENIBLES



urbam
Centro de Estudios
Urbanos y Ambientales

UNIVERSIDAD
EAFIT®
Vigilada Mineducación

Destacados

1.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) pueden vincularse a los instrumentos de planificación territorial existentes para orientar los planes de desarrollo y conectarlos con las agendas globales de sostenibilidad.

2.

El instrumento de planificación más importante en una ciudad como Medellín, es el Plan Maestro (POT). Este instrumento de primer nivel define de manera general las directrices y los lineamientos acerca de cómo la ciudad debe perseguir su desarrollo físico y espacial.

3.

La conexión entre los ODS y los instrumentos de primer, segundo y tercer nivel resulta necesaria desde sus fases de formulación y diagnóstico. Tanto los Planes de Desarrollo Municipal, como los Planes de Desarrollo Local, deben tener en cuenta el marco ODS y las estrategias locales para su implementación.

4.

Los instrumentos de planificación territorial son mecanismos que facilitan la identificación de las acciones necesarias para alcanzar metas como el fin de la pobreza y la protección de la naturaleza y garantizar asentamientos humanos sostenibles.

Este artículo aborda cómo los ODS (Objetivos de Desarrollo Sostenible) pueden conectarse con los instrumentos de planificación territorial existentes y cómo la conexión entre estos elementos puede orientar los planes de desarrollo y definir las prioridades políticas de las administraciones locales y nacionales.

Aunque los grandes retos de sostenibilidad son la manifestación global de prácticas insostenibles, la mayoría de estas prácticas se llevan a cabo en las ciudades. Por esta razón, los gobiernos locales son una de las instituciones más importantes para la implementación de los ODS.

Las administraciones de las ciudades son las principales facilitadoras de la adaptación de los objetivos globales a los contextos locales. La mayor parte de los problemas que se quieren abordar con los ODS se concentra en las ciudades y muchas de ellas ya han implementado de manera efectiva mecanismos de gobernanza apropiados para sus contextos. Las ciudades también son las responsables de diseñar y aplicar instrumentos de planificación territorial a niveles más micro, como las comunas y los barrios. Estos instrumentos tienen un impacto directo sobre el bienestar y

el desarrollo urbano sostenible.

Existen algunas ciudades del Sur Global, con ingresos bajos y medios, que enfrentan un gran número de problemas como la burocracia excesiva, la inercia institucional, la gobernanza inefectiva y la pobreza, entre otros. Estos problemas les impiden alcanzar objetivos locales de sostenibilidad. A pesar de estos obstáculos, muchas ciudades han logrado darles respuesta a problemas comunes entre los centros urbanos del Sur Global. Por lo tanto, es primordial fortalecer iniciativas locales que muestren resultados positivos.

La Nueva Agenda Urbana de la ONU resalta el importante papel que cumplen los mecanismos de planificación territorial para alcanzar los ODS. Este documento propone el trabajo conjunto entre redes nacionales e internacionales de ciudades, académicos y organizaciones no gubernamentales para aportar al bienestar y la calidad de vida de los ciudadanos.

Aunque se estén desarrollando estas iniciativas, no siempre es claro cómo se pueden fortalecer los logros existentes en una ciudad como Medellín en búsqueda de alcanzar los ODS.

Los instrumentos de planificación son vehículos efectivos para “bajar” los ODS del nivel global al local. Sin embargo, estos deben estar soportados por herramientas de desarrollo que asignen recursos y definan prioridades políticas, tales como los Planes de Desarrollo Municipal.

Los instrumentos de desarrollo disponibles en la legislación cumplen funciones diferentes, pero complementarias. Por esta razón, resulta necesario que estén coordinados entre sí, y con los ODS, desde sus primeras fases (diagnóstico, en el caso de los instrumentos de planificación), hasta las finales (formulación, emisión del acto administrativo y aplicación, en el caso de los instrumentos de planificación).

Ciudades como Medellín poseen un sistema de planificación en cascada. En este sistema, el Plan Maestro (un instrumento de primer nivel) define de manera general las directrices y lineamientos acerca de cómo la ciudad

debe perseguir su desarrollo físico y espacial. Los instrumentos de segundo nivel abordan áreas estratégicas para evaluar las acciones requeridas, en línea con el Plan Maestro. Finalmente, son los instrumentos de tercer nivel los que materializan el cambio al actuar sobre la ciudad en áreas geográficas más pequeñas que comparten características relacionadas con su morfología, arquitectura y urbanismo, densidad poblacional y condiciones socioeconómicas.

El instrumento de planificación más importante en una ciudad como Medellín, es el Plan Maestro (POT). A través de este instrumento se define el modelo de ocupación (cómo la ciudad va a crecer y desarrollarse). Adicionalmente, el POT define instrumentos complementarios (de segundo y tercer nivel) que le ayudarán a la ciudad a concretar este modelo, así como su alcance normativo y geográfico.

Sin embargo, los Planes Maestro no destinan recursos económicos. Es el Plan de Desarrollo Municipal el instrumento a través del cual cada administración entrante asigna su presupuesto y define sus prioridades. Dicho plan debe seguir los lineamientos del Plan Maestro con respecto al desarrollo físico-espacial.

Ya para la primera década del siglo XXI Medellín comenzó a implementar con notoriedad herramientas de planificación territorial, con las cuales se propuso un acercamiento alternativo al manejo de los asentamientos informales. Este periodo, comprendido entre el año 2004 y el 2012, se llamó Urbanismo Social. Una de las principales herramientas de desarrollo físico-espacial resultantes de este periodo es el Proyecto Urbano Integral (PUI).

Esta herramienta de intervención urbana buscaba elevar los estándares arquitectónicos de las intervenciones relacionadas con la vivienda, la movilidad y el ambiente y aumentar el sentido de pertenencia hacia, y el orgullo por, el espacio construido entre los habitantes de los barrios informales intervenidos.

El PUI también incluyó mejoramientos en el sistema de bibliotecas, parques

educativos, centros de apoyo a emprendedores y equipamientos de educación, salud y justicia. Finalmente, con el PUI se reforzó la presencia efectiva del gobierno, debilitando limitantes del desarrollo como lo son la violencia, la pobreza y la segregación socioespacial.

El primer sector seleccionado para la ejecución PUI fue la zona nororiental de Medellín, área donde se construyó el primer sistema Metrocable. Uno de los datos significativos que tuvo este proceso fue la reducción significativa de los tiempos de viaje y la mejora en la seguridad y la economía local de la zona.

Según un estudio realizado por Cerdá y colegas en el año 2012, al Metrocable se le atribuye una caída del 66% en la tasa de homicidios y un 75% en los reportes locales de violencia, en comparación con barrios de control.

Finalmente, una de las metas del PUI fue la repetibilidad de su modelo, es decir, al desarrollar esta herramienta se buscó

que las intervenciones realizadas pudieran ser replicadas en otras zonas de la ciudad o incluso en ciudades con características similares.

Un buen ejemplo reciente de una oportunidad perdida para conectar los

ODS con los instrumentos de planificación en Medellín es el del Macroproyecto Río Centro, un instrumento de segundo nivel que tiene impacto sobre varios objetivos y metas (ver Caja 1).

Caja 1: foco en los ODS 3, 4, 9, 10, 11, 13 y 15 a través de instrumentos de planificación de segundo y tercer nivel.

El río Medellín es un corredor natural que divide la ciudad. Adicionalmente, los sistemas industriales y de movilidad fueron diseñados de forma paralela a él, reforzando esta división. Como resultado de haber entregado este espacio a los automóviles y la industria, el área tiene escasez de espacio público y altos niveles de contaminación química y auditiva y presenta un uso ineficiente del valioso suelo urbano.

Un Macroproyecto (un instrumento de segundo nivel) analizó estos problemas y propuso una serie de equipamientos públicos relacionados con educación, cultura y vida comunitaria, entre otros aspectos, y la densificación del área para controlar la expansión urbana. El proyecto incluyó la construcción de la primera fase de un gran parque metropolitano que aborda muchos de estos problemas al aumentar la disponibilidad de espacio público, mitigar la contaminación auditiva (propone enterrar partes de la autopista) y conectar las riberas para promover la conectividad en la ciudad.

La Alcaldía de Medellín ha invertido significativamente para promover cambios que puedan marcar un norte claro para definir los indicadores y las metas para la localización e

implementación de los ODS. Los documentos COMPES N°1 y Agenda Medellín 2030 son evidencias de estos esfuerzos. Sin embargo, los mecanismos de implementación y acción en el

territorio no son lo suficientemente claros y explícitos.

Por ejemplo, los ODS no están suficientemente articulados a los instrumentos de planificación territorial de segundo y tercer nivel existentes, los cuales, como se discutió anteriormente, son un poderoso vehículo para impactar positivamente el territorio y la calidad de vida de quienes lo habitamos. Es a través de estos instrumentos, en conjunto con los planes de desarrollo municipal y local, que se promueve la participación ciudadana, se obtienen datos, se analizan muestras, se realizan censos y se verifican logros. Todo esto contribuye a la construcción de sistemas de gobernanza basados en evidencia y fortalece la interacción entre la ciencia y la toma de decisiones, ambas cosas indispensables para el alcance de los ODS.

Palabras claves

ODS/ Objetivos de desarrollo sostenible/ instrumentos de planificación territorial
Planes maestros/ Planes de desarrollo municipales/ Desarrollo físico-espacial
Proyecto Urbano Integral/ PUI/ Instrumentos de primer nivel
Instrumentos de segundo nivel/ Instrumentos de tercer nivel/ Medellín/ Juan Bobo

Equipo científico

Santiago Mejía-Dugand, Centro de Estudios Urbanos y Ambientales – URBAM.
Universidad EAFIT, Medellín, Colombia

Marcela Pizano-Castillo, Departamento Administrativo de Planeación. Municipio de
Medellín, Colombia.

Equipo de Comunicación

Líderes del equipo: Lina Martínez

Redacción: Sara Restrepo Rojas

Diseño y diagramación: Valentina Arias Chica

Fotografía: Cortesía de EDU