

Tendencias en la Conflictividad Social Asociada a Decisiones de Ordenamiento Territorial en la Ciudad de Medellín 1999- 2014¹

Presentación

El proyecto de investigación “Conflictos urbanos generados por la ejecución de proyectos asociados al ordenamiento territorial”, se propuso realizar una caracterización de la conflictividad derivada de las intervenciones físico-espaciales relacionadas con la política de ordenamiento territorial (OT) entre 1999 y 2014. Para ello se llevó a cabo un levantamiento de información en la prensa local de mayor circulación en la ciudad de Medellín, específicamente en el periódico “El Colombiano, de los hechos noticiosos referidos a la conflictividad asociada a decisiones e intervenciones del ordenamiento territorial. Esta información se sistematizó en una base de datos con tres matrices relacionadas para dar cuenta de las tendencias de la conflictividad en el periodo.

El presente documento describe la estrategia metodológica seguida y los principales hallazgos en relación con la identificación de tendencias en la conflictividad relacionada con acciones urbanísticas inscritas en el acuerdo 62 de 1999 POT.

Categorización y clasificación de los conflictos

En el marco de la investigación un conflicto surge cuando una persona, institución, organización, movimiento, grupos social expresa en el escenario público un malestar o inconformidad colectivo frente a una intervención físico-espacial, instrumento de planeación, financiación o gestión relativo a lo direccionado en el ordenamiento territorial, el cual se presenta de manera hostil, mediante medidas de presión violenta (huelgas, marchas, mítines, movilizaciones, paros, revueltas) o de manera formal aludiendo a la protección de derechos individuales y colectivos que son puestos en riesgo por una instancia pública (entidad de la administración municipal, departamental o nacional) una instancia privada (grupos empresariales, consorcios) o alianza público- privada, considerados responsables de la situación.

Acorde con Calderón (2012 p. 48) “La categoría de conflicto social es útil para observar y analizar un conflicto cuando es un visitante momentáneo de la sociedad, pero no da cuenta de una visión holística y de las situaciones que se producen cuando los conflictos se propagan, extienden y perpetúan. Entonces es importante introducir la noción de conflictividad, porque da cuenta de un proceso de conjunto, no de un hecho particularizado.”

En este sentido la conflictividad da cuenta de las relaciones que se establecen entre los conflictos y que permiten el análisis de las trayectorias y tendencias de los grandes temas que subyacen a los procesos de ordenación y regulación del territorio. Caracterizar la conflictividad relativa al ordenamiento implicó, en la ejecución del proyecto, diseñar una matriz de análisis que permita observar la dinámica y características presentadas, el tipo de

¹ Claudia María González Hernández. Trabajadora Social, Magíster en Ciencia Política. Proyecto financiado por la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia. Convocatoria 2018. Grupo de investigación en estudios sobre Desarrollo Local y Gestión Territorial.

conflictividad, su radicalización y escalonamiento a lo largo del tiempo en el escenario público.

De este modo, la información recuperada de la revisión a los hechos noticiosos referidos a confrontaciones, movilizaciones y desacuerdos relacionados con las intervenciones para el ordenamiento y desarrollo territorial se organizó en una matriz de análisis en la que se sistematizaron las tensiones apelando a una caracterización de la conflictividad mediante 13 variables: Tensión, noticias asociadas, tipo decisión OT, descripción de la tensión o conflictivo, momentos en el que se presenta la tensión, actores, sector al que se representa, medidas de presión, reacciones, temporalidad, escenarios, escalonamiento y tipo de conflicto.

Tendencias en la conflictividad

La información recuperada permitió identificar 725 noticias asociadas a episodios conflictivos. A partir de ellas se identificaron 65 hechos conflictivos relacionados con 31 acciones urbanísticas. Estos a su vez fueron clasificados en 8 ámbitos conflictivos según el tipo de demanda y problemática con la que se asocian en el ordenamiento territorial.

A continuación, se presentan a nivel general, los ámbitos conflictivos en los que fueron agrupados los conflictos identificados, según los actores involucrados, las medidas incorporadas, el escalamiento que presentaron los conflictos y las temporalidades.

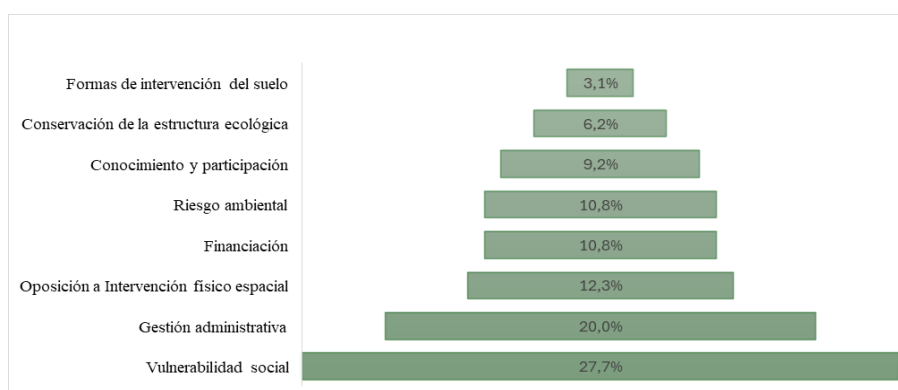
Ámbitos conflictivos

Estos responden al tipo de conflictos en el que fueron clasificadas las tensiones presentadas en relación con las decisiones del ordenamiento físico espacial. Para lograrlo se revisó el tipo de demanda de los actores involucrados y su relación con las decisiones, intervenciones y gestiones del ordenamiento. A continuación, se presentan los ámbitos conflictivos con sus respectivas frecuencias, lo cual puede observarse igualmente en el gráfico 1

- *Vulnerabilidad social:* Se refiere a los conflictos donde los demandantes señalan que las actuaciones urbanísticas afectan sus condiciones socioeconómicas, ambientales, hábitat construido o habitacionales. Corresponden al 27,7% de los conflictos identificados
- *Gestión administrativa:* Involucra las demandas generadas por incumplimientos, fallos, desacuerdos en relación con intervenciones físico-espaciales, planes, programas, proyectos en ejecución o terminados. Corresponden al 20,0% de los conflictos identificados
- *Conservación de la estructura ecológica:* Se refiere a demandas alusivas a la conservación, protección de fuentes hídricas, o daños en el sistema biótico de la ciudad. los cuales corresponden al 6,2% de los conflictos identificados
- *Oposición a Intervención físico espacial:* Tensiones y desacuerdos relacionados con la clasificación, uso o transformación física de un espacio (obra pública), en la que los actores demandantes se oponen al tipo de intervención porque esta no responde a sus necesidades, consideran innecesaria la intervención o no resuelve el problema para el cual se diseñó. Involucra las intervenciones físico-espaciales en los diferentes subsistemas referidos al sistema público y al sistema de ocupación. Corresponden al 12,3% de los conflictos identificados

- **Conocimiento y participación:** Demandas asociadas a las formas de comunicar o socializar el proyecto, a la información clara y oportuna sobre la obra. Corresponden al 9,2% de los conflictos identificados
- **Financiación:** Tensiones relacionadas con el subsistema de financiación en relación con el ordenamiento, esto es reclamos en relación con la transferencia de derechos de construcción y desarrollo. Corresponden al 10,8% de los conflictos identificados
- **Formas de intervención del suelo:** refiere a las tensiones generadas por la aplicación de los mecanismos jurídicos que asignan las reglas de juego en relación con las cargas y beneficios en la intervención del suelo. Incluye todo tipo de reclamaciones en relación con: Afectación por obra pública. Anuncio de proyecto, programa u obra. Corresponden al 3,1% de los conflictos identificados
- **Riesgo ambiental:** Demandas por situaciones de riesgo geológico, destrucción de capa vegetal contaminación asociados a las decisiones del ordenamiento. Corresponden al 10,8% de los conflictos identificados

Gráfico 1: Ámbitos conflictivos

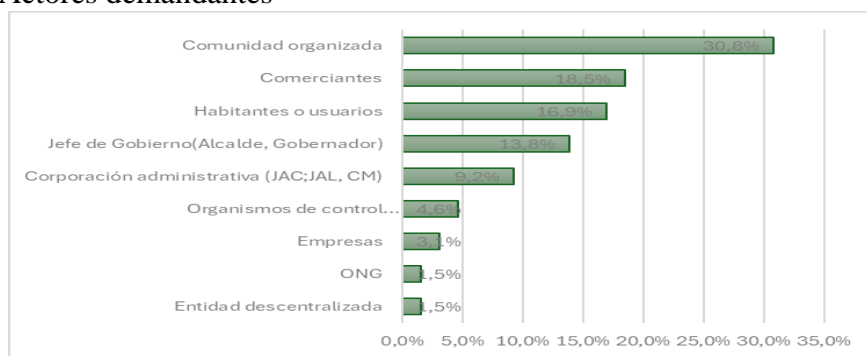


Fuente BD del proyecto

Actores involucrados (demandantes y demandados)

Los actores involucrados como demandantes pueden ser representados por una persona o grupo de personas que exigieron un cambio o modificación de la situación porque consideraron afectados por la intervención.

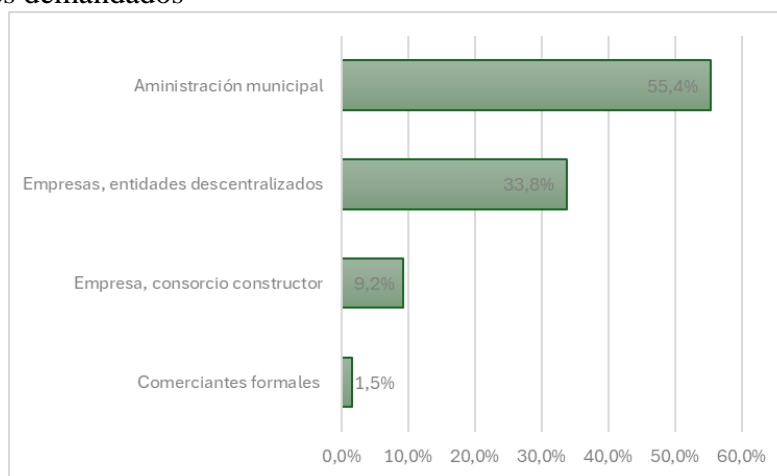
Gráfico 2 Actores demandantes



Fuente BD del proyecto

El gráfico 2 muestra que, consecuente con la tipología de conflicto, el principal actor demandante es la comunidad organizada (30,8%) organización que surge de los grupos y colectivos presentes en espacio físico afectado por la decisión o intervención urbanística. Siguen en su orden los sectores económicos que son los que se ven afectados en sus actividades cuando se plantean transformaciones físico- espaciales (18,5%), y los habitantes o personas que usufrutuan un espacio (16,9%).

Gráfico 3 Actores demandados



Fuente BD del proyecto

Por otro lado, los actores demandados son las personas, organizaciones, instituciones o grupos a los que se considera responsables del detrimento o problema presentado y son quienes deben dar una respuesta a los demandantes. Se advierte que el primer actor demandado con una representatividad del 58,8% es la administración municipal y la secretaría encargada de la ejecución de la obra, seguido de las empresas públicas o entidades descentralizadas responsables de la ejecución del proyecto que comprenden el 33,8 %, en tercer lugar, las demandas son realizadas al consorcio o empresa responsable de la ejecución de la obra 9,2 %

Medidas de presión incorporadas por los actores demandantes

Las principales acciones de los demandantes están en relación con los usos de mecanismos de participación ciudadana en defensa de derechos individuales y colectivos, tales como la acción de tutela o las acciones de grupo. Esto se acompaña de proceso organizativos y acciones por vías administrativas como quejas y reclamos ante las autoridades competentes. Seguidamente, por las vías legales, otro tipo de acciones comunes son las demandas por afectación o incumplimiento de los acuerdos pactados. Un tercer tipo de acciones son las que se apoyan en los organismos de control político, tales como audiencias públicas o cabildos abiertos. Una cuarta acción es la oposición directa, que involucra la negación a la intervención, renuencia a vender o firmar cualquier documento comprometedora. Un quinto grupo de acciones están en relación con el uso de los medios de comunicación, denuncias

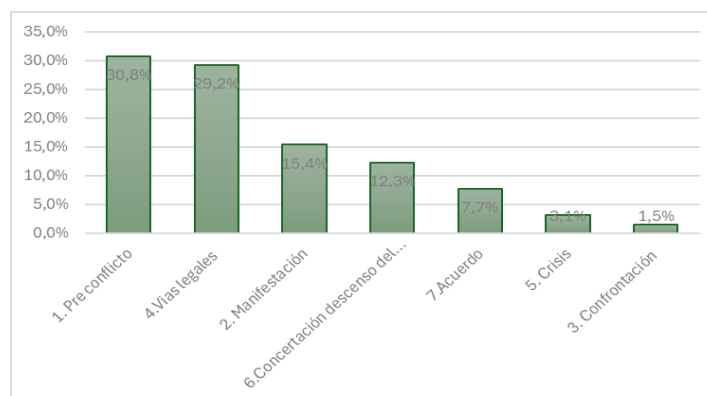
públicas, comunicados. Finalmente, otras acciones han sido las marchas, protestas, plantones y bloqueos.

Este repertorio no es único en los conflictos presentados. Por lo general cada conflicto pasa por diferentes acciones en su desarrollo, en ocasiones inicia con un reclamo o una demanda, o puede suceder también que el primer paso sea constituir un proceso organizativo. Es por esta razón que se hace difícil establecer o asociar un conflicto a una única estrategia o repertorio de medidas de presión.

Escalonamiento

La idea del escalonamiento está en relación con la evolución del conflicto, lo que permite hacerse a una idea de la dinámica conflictiva que se presentó en cada caso y el alcance que tuvo en su desarrollo. Para el caso, el 30,77% los conflictos analizados se quedaron en un en el momento pre-conflicto, es decir, fueron parte de una expresión o inconformidad de la situación que se hizo visible y se resolvió por vías administrativas. En segundo lugar, 29,2% de los conflictos incorporaron acciones judiciales que permitieron su resolución. En tercer lugar, 15,38 % de las tensiones solo fueron manifestadas en el escenario público, pero no implicaron enfrentamientos entre las partes ni modificaciones vías instancias administrativas o judiciales.

Gráfico escalonamiento del conflicto



Fuente BD del proyecto

A modo de cierre

En desarrollo de lo expuesto, se puede argumentar que la magnitud de conflictos presentados son la expresión de que no hay una imposición unidireccional de un modelo de ciudad, como tampoco un desarrollo altamente democrático, más sí procesos de disputa permanente que expresan los escenarios políticos de la transformación urbana, conflictividades que han sido más visibles en aquellos proyectos que se han instaurado en función de dotar de bienes públicos los territorios construidos informalmente.

Colaboradores: El levantamiento de la información de prensa que hizo posible la caracterización de la conflictividad fue realizado por estudiantes del Programa de Planeación y Desarrollo de la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia.

Estudiantes en práctica profesional: Carlos Andrés Narváez Jiménez

Estudiantes Auxiliares: Daniela Arboleda Cano, Natalia España, Vanesa Gómez Agudelo