

Mecanismos de planificación y gestión del régimen urbano neoliberal en Medellín: los tratamientos urbanísticos

Ángela Alzate-Navarro. Universidad Nacional de Colombia, Medellín, Colombia.

RESUMEN | La estructuración reciente del urbanismo en Colombia ha implicado una diversificación de mecanismos de planificación, gestión y financiamiento urbano como estrategia neoliberal para compensar el retraimiento del Estado. Se analizan los marcos regulatorios a escala de polígono: los tratamientos urbanísticos en Medellín y sus implicaciones en la actividad edificadora respecto a la cantidad de unidades prediales, el valor por tratamiento y la participación en los diferentes estratos socioeconómicos. Como resultado se observa que, pese a la diversificación instrumental, las principales transformaciones urbanas de las dos últimas décadas se han producido bajo el modelo de gestión tradicional privada “predio a predio”, con un marco de regulación que favorece procesos de redensificación en los sectores de ingresos medios y altos; por otra parte, disminuyen las políticas de fomento a la autoconstrucción y se promueven procesos de renovación en sectores populares, con impactos en la distribución de rentas urbanas y la organización socioespacial.

PALABRAS CLAVE | desarrollo urbano, planificación urbana, gestión urbana.

ABSTRACT | *The recent structuring of urban planning in Colombia has involved a diversification of urban planning, management, and financing mechanisms as a neoliberal strategy to compensate for the withdrawal of the State. The regulatory frameworks at the polygon scale are analyzed: the urban treatments in Medellín and their implications in the building activity regarding the number of property units, the value per treatment and the participation in the different socioeconomic strata. The results show that, despite the instrumental diversification, the main urban transformations of the last two decades have occurred under the traditional private “property-to-property” management model with a regulatory framework that favors redensification processes in middle- and high-income sectors, while policies to promote self-construction are reduced and renovation processes are promoted in popular sectors with impacts on the distribution of urban income and socio-spatial organization.*

KEYWORDS | *urban development, urban planning, urban management.*

Recibido el 13 de noviembre de 2021, aprobado el 26 de abril de 2022.
E-mail: amazat1@unal.edu.co

Introducción

Durante los años ochenta, en Colombia se produjeron dos hechos que empezaron a trazar el proceso de neoliberalización en materia de regulación espacial hoy vigente: se produjo el ajuste institucional que llevó a la descentralización político-administrativa del país, otorgando autonomía a los entes municipales para planificar, gestionar y financiar su propio desarrollo territorial; y en 1989, durante el gobierno liberal de Virgilio Barco, se aprobó la Reforma Urbana. Esta fue una síntesis parcial de las discusiones que se habían dado al respecto en el Congreso desde 1960, cuando se presentó el primer proyecto de Ley del Techo (Congreso de la República de Colombia, Proyecto de Ley N.º 51 de 1960), y contenía una serie de regulaciones que reforzaban el papel del Estado en la producción del espacio urbano e iban en contra de los intereses de los grandes propietarios de suelo urbano. Este último hecho, sumado a la masificación de ideas neoliberales en los noventa, implicó un fracaso en la implementación de dicha ley y le auguró una corta vida, ante demandas por inconstitucionalidad a la que fue sometida por terratenientes urbanos (Alfonso, 2012).

Aunque la mayoría de los instrumentos de aquella ley han sobrevivido, quedaron inmersos en una nueva estructura jurídico-técnica en la Ley 388 de 1997 de Desarrollo Territorial, que puede ser considerada como los cimientos de un nuevo régimen urbano neoliberal (Alzate, 2018). En el caso colombiano, esta forma de régimen urbano presenta una contradicción particular entre el carácter progresista de los derechos que promueve en la retórica –principalmente en los instrumentos vigentes desde 1989–, y los nuevos instrumentos incorporados en la modificación de 1997, que implican prácticas concretas de desregulación, privatización y mercantilización en los procesos de producción del espacio urbano.

Durante la década de los noventa, con los gobiernos liberales de Gaviria y Samper, se fue desestructurando el antiguo régimen urbano desarrollista. Un ejemplo de ello es la disminución de la influencia del Estado nacional como principal agente orientador del desarrollo urbano y, en su lugar, la nueva autonomía que recayó en los gobiernos locales. Este proceso, que se inició con la descentralización político-administrativa de los años ochenta y se concretó con la incorporación de los planes de ordenamiento territorial (POT) municipales mediante la Ley 388 de 1997, entregó la responsabilidad de dicho ordenamiento a las Administraciones locales (Alzate, 2018).

Como respuesta a los procesos señalados, comenzó la estructuración de un nuevo régimen urbano, que acá se denominará “neoliberal”, a pesar de su hibridación –más que todo retórica– con otros elementos discursivos de carácter progresista y periférico. Se ha optado por tal denominación en la medida en que dicho régimen no era una respuesta al desmantelamiento de un Estado de bienestar fuerte promovido como estrategia de clase, como ocurrió, según Harvey (2007a), en los países con economías capitalistas avanzadas. En el caso colombiano, fue más bien un efecto de las condiciones de reestructuración económica impuestas por los Estados Unidos a partir del Consenso de Washington, que posteriormente fueron apropiadas y aprovechadas con diversos fines por las elites locales.

En la regulación espacial, el proceso de neoliberalización tuvo profundas implicaciones no solo en las políticas urbanas de nivel nacional desplegadas desde los noventa, sino también en la nueva tipología de planeación urbana y de sus mecanismos de gestión y financiamiento implementadas en la escala municipal. En esta nueva forma de planificar el espacio urbano, bajo la denominación de planificación estratégica o con perspectiva mercantilista, como lo propone Lopes de Souza (2016), se privilegia la regulación del espacio urbano de manera diferencial, de acuerdo con las ventajas comparativas de cada polígono. Por ejemplo, en el caso de Medellín, se favorece la densificación de las áreas centrales de la ciudad, así como el occidente y sur de la misma, que son espacios de hogares de rentas medias y altas, en detrimento de la zona norte, donde se localizan, principalmente, los hogares de rentas bajas. En esta propuesta se margina el proyecto de ciudad de carácter estructural, derivado de las tipologías de planeación anteriores, como la planificación físico-clásica y los planos reguladores o la planificación sistémica y los estatutos de urbanismo que antes habían circulado por América Latina.

De acuerdo con lo anterior, se plantea como objetivo del presente trabajo estudiar la diversificación de mecanismos de planificación y gestión urbana incorporados paulatinamente al sistema de ordenamiento territorial colombiano desde finales de los ochenta. Se hará énfasis en los tratamientos urbanísticos¹ que allí se definen, interpretados como una estrategia neoliberal para compensar el retraimiento del Estado respecto de las funciones de regulación espacial. Tal objetivo se materializará en esta ocasión a través de la lectura de la estructuración reciente del urbanismo en Medellín.

En el contexto del régimen urbano neoliberal en Colombia, los POT se sitúan como el principal instrumento de planeación municipal. Contienen, sin embargo, un mecanismo de escala intermedia, de injerencia no solo municipal, para planificar y gestionar el suelo urbano: los tratamientos urbanísticos que favorecen la intervención diferencial del suelo de acuerdo con sus características dentro del proceso de urbanización, y el lugar –estratégico o no– que ocupan dichos tratamientos en el modelo de ocupación territorial definido por el mismo POT: conservar, consolidar, mejorar, renovar, redesarrollar y desarrollar.

En la aplicación de esta nueva forma de urbanismo, y a lo largo de las dos últimas décadas, Medellín ha sido objeto de grandes intervenciones urbanas, incluidas las políticas públicas de provisión de infraestructuras de espacio público y equipamientos en barrios populares, en el marco del denominado ‘urbanismo social’. Este proceso ha posicionado a la ciudad en el contexto internacional como un modelo de desarrollo urbano, que le ha merecido el premio a la ciudad más innovadora en 2013, otorgado por *The Wall Street Journal* y Citigroup, y el premio Lee Kuan

1 En el Acuerdo Municipal N.º 46 de 2006 (Municipio de Medellín, Plan de Ordenamiento Territorial) se definen los tratamientos, urbanísticos como “decisiones de ordenamiento que permiten orientar diferencialmente la forma de intervenir el territorio, en función de los procesos que se prevé se cumplirán en la respectiva zona, con miras a lograr los objetivos globales de desarrollo definidos para el suelo urbano y de expansión del Municipio y los particulares, establecidos para cada zona homogénea específica. Mediante los tratamientos, se establecen los objetivos y lineamientos generales de ordenamiento y desarrollo, gestión y financiación de todos los sectores de la ciudad” (pp. 113-114).

Yew World City Prize en 2016. No obstante, esta nueva forma de urbanismo ha mostrado que su operativización a través de los tratamientos urbanísticos diferenciales –renovación, redensificación, expansión y multinucleación de funciones urbano-regionales– abre nuevos espacios al mercado de capitales. Ello muestra una tendencia a la disminución de las políticas del fomento a la autoconstrucción y hacia la promoción de la formalización del hábitat informal, con impacto directo sobre las rentas del suelo y sobre la organización socioespacial de la ciudad.

En términos metodológicos, este artículo se aproxima a una lectura de la producción del espacio urbano de Medellín durante las dos últimas décadas. Para ello se recurre al análisis de las regulaciones diferenciales asignadas a los fragmentos de ciudad a través de los tratamientos urbanísticos y sus implicaciones espaciales. El objetivo es comprender la diversificación de los mecanismos de planificación, gestión y financiamiento como estrategia estatal para compensar el retraimiento del Estado en materia de responsabilidades en la regulación espacial en la escala municipal. Se plantea como caso de estudio, el Municipio de Medellín.

En términos temporales, se examinan las políticas derivadas del régimen urbano neoliberal en tres periodos, que corresponden respectivamente a la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial (Acuerdo 62 de 1999) y a las revisiones posteriores de mediano y largo plazo (Acuerdos 46 de 2006 y 48 de 2014). Y en términos espaciales, se hace un análisis de la actividad edificatoria formal a partir de la información producida por la Cámara Colombiana de la Construcción (Camacol), que tiene datos de proyectos desde el año 2002. En cada uno de los tratamientos urbanísticos de los tres periodos se utilizan, como variables de análisis, la cantidad de unidades prediales residenciales y no residenciales, el valor de estas y su relación con la estratificación socioeconómica. Así, a partir de estas relaciones espaciales se procede a hacer una lectura de sus implicaciones en el valor del suelo y en la organización socioespacial, en la cual la escala intermedia de los tratamientos urbanísticos ha sido mecanismo clave de la planificación estratégica.

Es importante ampliar que, en Colombia, la estratificación socioeconómica es la clasificación de los inmuebles residenciales de un municipio, que se hace con respecto al régimen de los servicios públicos domiciliarios (Ley 142 de 1994). Así, las viviendas, dependiendo de sus características físicas y de su entorno inmediato, se clasifican en alguno de los seis estratos socioeconómicos: 1 (bajo-bajo), 2 (bajo), 3 (medio-bajo), 4 (medio), 5 (medio-alto) y 6 (alto). De acuerdo con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), los estratos más bajos 1, 2 y 3, que cubren a los hogares más vulnerables en términos socioeconómicos –aunque metodológicamente no se consideran los ingresos por hogar para la clasificación– reciben subsidios en la prestación de los servicios públicos domiciliarios básicos (agua, alcantarillado y energía). Por su parte, los estratos altos 5 y 6 subsidian los servicios públicos de los estratos bajos; y el estrato 4 no recibe subsidios ni subsidia a otros estratos. Por lo tanto, hacer un análisis de la actividad edificadora por tratamientos urbanísticos –entendidos estos como las intenciones diferenciales de intervención urbana de la planeación– y estratos socioeconómicos, nos permite acercarnos a una lectura socioespacial de los impactos de estos procesos de urbanización.

El artículo se organiza en cuatro apartados. En un primer momento, reconstruye cómo se ha producido una nueva forma de Estado de carácter neoliberal con rasgos diferenciales para América Latina, y las funciones de regulación espacial que han modificado la institucionalidad del urbanismo. Luego, reflexiona sobre los procesos de estructuración de un régimen urbano neoliberal derivada de esta forma de Estado en el caso colombiano y, entre sus estrategias, examina los mecanismos de regulación diferencial; esto es, los denominados “tratamientos urbanísticos”. Finalmente, intenta dar cuenta de los modelos de gestión vinculados con estos tratamientos diferenciales y las implicaciones espaciales que ellos han tenido en la dinámica edificadora de la ciudad de Medellín.

El Estado neoliberal y la regulación espacial

En América Latina, la forma de Estado neoliberal fue implantada de arriba hacia abajo, algunas veces mediante la violencia, a través de la instalación de dictaduras en el Cono Sur en la década de los setenta, como sucedió en Chile; o a través de la coacción externa, durante las décadas de los ochenta y noventa, como ocurrió con las políticas económicas impuestas por el Consenso de Washington y demás políticas del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio en países como Brasil, Colombia y México, por mencionar algunos casos. En todos ellos, los principales objetivos fueron reconstruir y, sobre todo, construir poder de clase (capitalista), afectado en diversos grados por políticas de redistribución del periodo desarrollista (Hidalgo et al., 2016); y destruir el poder político focalizado en movimientos sociales populares y en los sindicatos.

La formación del Estado neoliberal implicó una reestructuración del sistema de actores y sus relaciones. Por ejemplo, en América Latina, al igual que en el caso anglosajón, el Estado se reescaló, aumentando la influencia en la escala local y en la supraestatal-regional. Además, adquirieron mayor importancia los capitalistas financieros, el capital industrial transnacional y los capitalistas del sector primario, los grupos dirigentes de las finanzas y las clases creativas; todo ello con un rasgo distintivo en Latinoamérica: el surgimiento de movimientos de base informales de autoayuda y de organizaciones no gubernamentales (ONG) (Vellinga, 1997).

En la estructuración del Estado neoliberal pueden mencionarse cuatro estrategias, que facilitaron su formación. La primera fue la reestructuración multiescalar de las relaciones entre capital y trabajo mediadas por el mismo Estado. Como segunda estrategia aparece el establecimiento de nuevas relaciones entre la sociedad, el mercado y el Estado, a través de mecanismos como la desregulación, la regulación cooptada, la privatización y la mercantilización. Como tercera estrategia está la destrucción o reforma del Estado desarrollista y la eliminación del pacto capital-trabajo que, en América Latina, produjo una destrucción no solo de los pocos mecanismos de planificación existentes entre los señalados, sino del modelo de desarrollo basado en la industrialización por sustitución de importaciones (ISI), con la consecuente retirada del Estado del ejercicio de algunas de sus funciones sociales directas y el desmantelamiento de instituciones estatales que atendían a los grupos socioeconómicos vulnerables (Vellinga, 1997). Y una cuarta estrategia fue

el fortalecimiento del mercado de capitales privados a través de la deslocalización industrial, la desregulación o la regulación cooptada del mercado financiero, la privatización de activos públicos y la mercantilización parcial o total de los medios de reproducción colectivos del trabajo. En América Latina, por su posición geográficamente desigual en el sistema económico mundial, lo anterior se tradujo en el fomento del mercado de capitales privado; vale decir, apertura comercial externa, desregulación de mercados financieros, privatización de empresas públicas y mercantilización de los medios colectivos de reproducción del trabajo. Adicionalmente, se produjo una descentralización de tareas y responsabilidades gubernamentales hacia los niveles regional y local, que en algunos casos estuvo acompañada de una asignación de fondos a esos estratos, y de un vacío fiscal en otros.

En el marco de su ejercicio regulador, el Estado asumió diferentes funciones políticas, económicas, sociales y de regulación espacial. Son precisamente estas últimas las que interesan al presente trabajo, para entender el rol que –desde la perspectiva de Brenner (2003)– ha desempeñado el Estado multiescalar en la estructuración y reestructuración de un régimen urbano neoliberal en el caso de Medellín. Así, se intentará a continuación identificar algunas de las funciones de regulación espacial más visibles de ese régimen y sus implicaciones espaciales.

Previamente, en la forma de organización económica y política capitalista que caracterizan lo que se conoce como Estado desarrollista, las funciones de regulación espacial se habían estructurado bajo un esquema de planificación y gestión urbanogestionarista. En ese marco, el Estado fungía como regulador y actor principal, cuya función era integrar espacialmente el mercado interno. La planificación económica implicaba una articulación directa con la planificación espacial, con predominio de las escalas regional y urbana, que promovía la complementariedad de funciones dentro del sistema nacional urbano y la disminución de diferencias en el desarrollo entre regiones de un país. Se buscaba solucionar el problema de la primacía urbana mediante estrategias de desarrollo urbano alternativas, como los polos de desarrollo, las ciudades de desconcentración metropolitana o la construcción de nuevos centros urbanos.

En la nueva forma de Estado hoy vigente en diversos países de América Latina –el Estado neoliberal–, las funciones señaladas cambiaron sustancialmente (De Mattos, 2010, 2013; Hidalgo & Janoschka, 2014; Hidalgo et al., 2016; Theodore et al., 2009). Por ejemplo, ahora el Estado no es necesariamente el principal actor regulador, sino que comparte funciones con el sector privado y la sociedad civil a través de mecanismos de gestión, como las alianzas público-privadas, o mecanismos de participación derivados de la gobernanza, ejercidos para orientar el desarrollo territorial. Además, la planificación, más que un mecanismo de coordinación, es empleada como solución potencial a conflictos socioambientales; es el caso de la formulación de estrategias de sostenibilidad o para afrontar conflictos entre la urbanización y el cambio climático (Alzate, 2018). Al respecto, autoras como Watson (2003) plantean que la comprensión de las racionalidades en conflicto tiene implicaciones muy importantes en la construcción de marcos éticos para la planeación.

En el marco del Estado neoliberal, la planificación y la gestión urbana, a diferencia de su ocurrencia en el Estado desarrollista, adquieren un carácter empresarialista (Harvey, 2007a, 2007b), orientado a viabilizar la valorización de algunos

lugares más rentables que otros, considerando para ello la escala del lugar. Es el caso de los fragmentos de ciudad –o polígonos urbanos, en el caso colombiano–, que son gestionados a través de los tratamientos urbanísticos.

Este nuevo modelo de planificación y gestión urbana se formula sobre la base de premisas de desregulación o regulación cooptada, para facilitar la acción privada orientada al desarrollo de actuaciones de parcelación, urbanización y edificación de manera diferencial, de acuerdo con el tratamiento urbanístico. En el marco de este carácter empresarialista, la planeación estratégica adquiere legitimidad social a través de mecanismos como la participación ciudadana, aunque, en muchos casos, ella sea más instrumental que vinculante. Con este modelo no solo se busca abrir nuevos espacios para incorporarlos al mercado de capitales mediante grandes operaciones urbanas de renovación y redensificación, que movilizan procesos de reurbanización de las áreas centrales y pericentrales. Se conforman, además, espacios de expansión que habilitan nuevo suelo para el crecimiento urbano, o espacios de multinucleación de funciones urbanas y regionales que no solo favorecen el surgimiento de nuevas centralidades, sino que, a la vez, promueven la competencia interterritorial.

En este nuevo escenario de relaciones sociales, para adecuar el espacio urbano el Estado reduce su participación en la gestión de las desigualdades espaciales y, a la vez, promueve la financiarización del desarrollo urbano (Santana, 2018, 2021), incluyendo la vivienda social, con una alta participación de los capitales privados. A esto último se suma la disminución de las políticas del fomento a la autoconstrucción y la promoción de la formalización del hábitat informal a través de mecanismos estatales como el mejoramiento integral de barrios, la legalización de asentamientos humanos, la regularización urbanística y la titulación de predios, entre otros instrumentos que tienen como objetivo la rehabilitación de asentamientos informales y su incorporación a las geografías urbanas “formalmente producidas”. Se trata, sin embargo, de mecanismos con una magnitud de desarrollo significativamente inferior a otros que se aplican para gestionar aquellos fragmentos de ciudad que son más rentables. En resumen, la planificación y gestión territorial ahora se produce aplicando un esquema descentralizado, fragmentado y altamente jerarquizado, con una alta diversificación de sus mecanismos y estrategias.

Régimen urbano neoliberal: estructuración y reestructuración

El régimen urbano neoliberal se empezó a estructurar a partir de un proceso paulatino de neoliberalización del Estado iniciado en Colombia en los años ochenta, que tomó fuerza con la promulgación en 1991 de una nueva Constitución Política después de más de un siglo de vigencia de la anterior, que databa de 1886 (Congreso de la República de Colombia, 1991). Esta nueva carta magna incorporó renovados y progresistas conceptos en su propuesta sobre la organización territorial del Estado, como las diferencias étnicas y regionales del país, la multiplicidad de formas de propiedad en las comunidades étnicas, la prevalencia del interés general sobre el particular, la función social y ecológica de la propiedad, la preservación del ambiente y una mayor autonomía local y regional. No obstante, tanto el modelo económico como las prácticas regulatorias para alcanzar esos derechos, fueron concebidos con

una retórica explícitamente neoliberal de modernización del Estado, con lo cual se promovió la apertura económica, la progresiva liberalización comercial y financiera, así como la reducción de los aparatos de Estado y de la burocracia.

Por otra parte, en el proceso de estructuración de las relaciones gubernamentales del régimen urbano neoliberal se produjo un traslado de competencias desde el Estado nacional a los niveles locales y a las regiones metropolitanas y ciudades, en materia de planificación, gestión y financiamiento urbano.

En este trabajo se plantea que la primera neoliberalización espacial en Colombia fue el proceso de descentralización que, aunque promovido por planificadores urbanos y regionales progresistas como Jaime Castro o por intelectuales como el sociólogo Orlando Fals Borda, se usó como un caballo de Troya –según lo plantea De Mattos (2010, 2013)– para reducir el Estado y transferir las funciones de prestación de servicios sociales y públicos a los entes territoriales locales: alcaldías y gobernaciones. Esto trajo como consecuencia la competencia interterritorial, es decir, la necesidad de competir por recursos privados.

Por otra parte, en la década de los noventa, el proceso de neoliberalización del Estado avanzó a través de la privatización de empresas públicas, la flexibilización laboral, la reducción del Estado y la consecuente liquidación de algunas entidades públicas que, desde la década de los treinta, habían estado dedicadas a atender el problema de la vivienda en el país, como el Instituto de Crédito Territorial (ICT) y el Banco Central Hipotecario (BCH). Todo esto contribuyó al proceso de estructuración del régimen urbano neoliberal que, en términos de la política urbana, se concretó, primero, con la formulación de la política Ciudades y Ciudadanías, de 1995; y luego, con la elaboración de la Ley 388 de 1997.

La Política Urbana del Salto Social – Ciudades y Ciudadanía, como primera política urbana en el país, asumió un carácter híbrido entre un esquema indicativo para el nivel nacional, y uno regulador y vinculante para el local (Ministerio de Desarrollo Económico, 1996). Además, dicha política fue la concreción del Plan de Desarrollo “El Salto Social” del gobierno de Ernesto Samper, en el cual es posible rastrear la tensión entre la retórica de los derechos sociales de la Constitución de 1991 y las prácticas de neoliberalización que se consideraban como las estrategias adecuadas para alcanzar los derechos constitucionales. En esta política, la ciudad aparece como una entidad que potencia el desarrollo económico, social y cultural, aunque, ideológicamente, imbuida de un discurso estatista. Esa reificación de la ciudad sentó las bases para que pudiese ser definida como solidaria, sustentable y, sobre todo, competitiva; y justamente esta competitividad formaba parte de los nuevos requerimientos de la apertura económica. Así, el municipio aparecía como un nuevo agente del desarrollo económico, que requería de una política *ad hoc* para participar en los mercados tanto nacionales como globales.

En el pastiche posmoderno así ideado, se intentó articular los instrumentos progresistas de la Reforma Urbana de 1989 –y otros que surgirían a raíz de la posterior Ley 388 de 1997– con mecanismos explícitamente neoliberales. Entre estos, el predominio discursivo de la retórica de la competitividad, la constitución de alianzas público-privadas amparadas por el argumento de la participación y la generación de macroproyectos que facilitaban la obtención de economías de escala (Santana

& Alzate, 2017). A ellos se sumaban los tratamientos urbanísticos de desarrollo y renovación urbana, junto con los planes parciales, considerados los instrumentos regulatorios y operativos más eficaces para promover grandes operaciones inmobiliarias de expansión y reurbanización.

La descentralización promovida por la Constitución Política de 1991 condujo hacia una individualización político-administrativa de los entes territoriales de escala municipal y departamental, que implicó para las Administraciones correspondientes asumir la responsabilidad de suministrar servicios sociales como salud y educación, y servicios públicos como energía, agua y alcantarillado. Aunque los entes territoriales continuaron contando con un presupuesto originado desde el gobierno central mediante el sistema de transferencias, se vieron obligados a buscar recursos privados para compensar la relación entre ingresos y gastos. Las regulaciones espaciales adoptadas en 1997 facilitaron en la escala municipal que esa individualización operara mediante la búsqueda de aprovechamiento económico del territorio o la creación de ventajas comparativas no solo en un mercado nacional de territorios, sino en el ámbito global. Un ejemplo es el “modelo de ordenamiento territorial” de los planes de ordenamiento territorial, como una norma urbanística estructural donde se acuerda entre el Estado local y las coaliciones empresariales la organización espacial y funcional del territorio en el horizonte del largo plazo del plan (doce años, aproximadamente). Este modelo es gestionado de distintas maneras; una es el uso de herramientas –como la “participación democrática”– que, aunque abiertas a la ciudadanía, tienden a ser mejor capitalizadas por agentes privados; otra es la puesta en escena de una gobernanza empresarialista (Harvey, 2007b) como nueva forma de participación que, junto con la individuación competitiva (Hidalgo et al., 2016), ha propiciado nuevas formas de desigualdad socioespacial.

Uno de los rasgos de carácter neoliberal de la Ley 388 de 1997 es que, en gran parte de su retórica y de los instrumentos que contiene para la planificación territorial, se esboza una estrecha articulación entre lo público y lo privado, a diferencia del régimen urbano desarrollista, en el cual primaba el papel estabilizador del poder estatal. En la forma de Estado actual, este actúa como un agente que protege los intereses estratégicos de los empresarios y facilita sus estrategias de mercado (Harvey, 2007a).

Para comprender esta articulación entre lo público y lo privado en la planeación territorial en Colombia, se hace necesario deconstruir el sistema de planificación propuesto por la Ley 388 de 1997. En esta, el instrumento mediante el cual se establecen los parámetros normativos para la regulación es el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), el cual establece las directrices tanto para el desarrollo estructural y general del municipio, como para el desarrollo de porciones del territorio que deberían responder al modelo de ordenamiento propuesto y que, dependiendo del tipo de tratamiento urbanístico que se haya definido –desarrollo (urbanización) o renovación (reurbanización)–, se deben desarrollar mediante instrumentos de planificación y gestión complementarios. Es decir, estos instrumentos promueven el desarrollo de fragmentos de ciudad con condiciones urbanísticas estratégicas de urbanización y reurbanización, y con cierta autonomía (o desregulación o regulación cooptada) por parte de los particulares en la formulación urbanística en la escala del

proyecto urbano. Dicha autonomía se ejerce tanto en lo tocante a la distribución de las cargas (infraestructura pública: obras viales, espacio público y equipamiento) y los beneficios (los usos, las densidades habitacionales y la edificabilidad), como en lo relativo a la forma urbana (trazado urbano y volumetrías) que, a su vez, impacta directamente en el funcionamiento urbano.

Aunque la mayoría de los instrumentos incorporados en 1997 deben estar formulados desde los POT, la escala del proyecto urbano es la que tiene el carácter operativo para desarrollarlos. Y en esta escala, toma forma el modelo de gestión propuesto en la Ley de Desarrollo Territorial, el cual constituye el mecanismo de la gestión asociada que posibilita las alianzas público-privadas o enteramente privadas. Por ejemplo, bajo este modelo se formula el instrumento de los Planes Parciales (PP), que se constituyen en grandes proyectos urbanos. De hecho, aunque la regulación de las normas urbanísticas estructurales y algunos lineamientos de las normas urbanísticas generales se establecen a través de los POT como un instrumento de planeamiento de carácter público que define territorialmente el polígono o el área mínima del PP, en la práctica los PP generan posibilidades de actuación urbanística –parcelar o lotificar, urbanizar y construir– de carácter privado. Un ejemplo lo constituyen los planes parciales de Simesa y Argos en el suroriente de Medellín, ambos de gestión privada, a través de los cuales se renovó una antigua área industrial, operación que tuvo lugar desde mediados de la década del 2000.

Otro de los instrumentos clave para comprender la estrecha articulación entre lo público y lo privado, como rasgo de la Ley 388 de 1997, está constituido por las Unidades de Actuación Urbanística (UAU), que desagregan los PP o que pueden ser independientes de ellos. También están reguladas a través de los POT mediante la aplicación de normas estructurales y generales (Gobierno local), pero son desarrolladas por privados.

Los tratamientos urbanísticos, principalmente los PP y las UAU, aunque, están contemplados como instrumentos de regulación o gestión en los POT, se ejecutan mediante el desarrollo de fragmentos de ciudad, constituyéndose así en documentos que articulan y buscan gestionar una economía política del lugar, más que de la totalidad del territorio municipal (Harvey, 2007a). Así, al vincular la ejecución de esos fragmentos a las lógicas privadas, el Estado los convierte en enclaves con ciertos niveles de desregulación, o con subsidios que alteran fundamentalmente lo que Santana (2018) denomina la capacidad portante de los lugares para la realización de capitales financieros e inmobiliarios –rentabilidad, liquidez y riesgo–. Ejemplo de ello son los fragmentos urbanos regulados para facilitar los procesos de reurbanización mediante el tratamiento urbanístico y los PP de renovación urbana.

Recientemente, durante el gobierno de Iván Duque (2018-2020), amparado en la figura constitucional del estado de excepción declarado por la emergencia sanitaria que produjo la pandemia del Covid-19, se adoptó el Decreto 1232 de 2020, a través del cual se adiciona y modifica un artículo del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 del sector Vivienda, Ciudad y Territorio, referente a algunas definiciones territoriales. Con estas nuevas disposiciones se abre una puerta a la urbanización del suelo rural y se facilita el procedimiento para adelantar procesos de renovación urbana, al definir tres tipos de esta. Una de ellas (la reactivación) se puede adelantar

como un trámite simple con licencia urbanística sin plan parcial. La segunda (re-desarrollo) debe mediar la figura del plan parcial. La tercera (rehabilitación) puede o no adelantarse mediante plan parcial si se cumple con algunas disposiciones que incorpora el mismo decreto, y permite que se flexibilicen los procesos de participación ciudadana que debería mediar; es decir, se desregulan aún más los procesos de reurbanización que pueden adelantar los particulares. Autores como Duque (2008) y Alfonso (2012) han estudiado los procesos de estructuración de la planeación en Bogotá con posterioridad a la Ley 388 de 1997, en trabajos que pueden ser útiles para comprender otros casos en Colombia.

A continuación (Tabla 1) se relacionan los principales instrumentos de planificación, gestión y financiamiento urbano vigentes en Colombia; y se los asocia al marco normativo principal, al carácter predominante que presentan a la hora de implementarlos –público (Pb) o privado (Pv)–, y a los principales procesos de urbanización que promueven: conservación (C), densificación (D), reurbanización (R), mejoramiento del hábitat popular (M), expansión de la urbanización (E) y desarrollo de vivienda social (VS).

Existen otros instrumentos de carácter local, como los Proyectos Urbanos Integrales (PUI), a través de los cuales se ejecutó una cantidad significativa de las obras del denominado urbanismo social.

TIPO	INSTRUMENTOS	MARCO NORMATIVO	CARÁCTER		PROCESO DE URBANIZACIÓN								
			PB	PV	C	D	R	M	E	VS			
Financiamiento	Contribución de valorización	(L. 25/21) L. 388/97											
	Participación de plusvalías	L. 388/97											
	Cargas urbanísticas												
	Bonos y pagarés de reforma urbana	L. 9/89											
	Fondo especial												
	Alianza público-privada (APP)												

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DEL MARCO NORMATIVO

La regulación diferencial mediante los tratamientos urbanísticos

Los tratamientos urbanísticos como mecanismos de planificación a escala de polígono, territorio que delimita uno o varios barrios, inicialmente no recibieron mayor atención ni desarrollo normativo en el proceso de estructuración del régimen urbano neoliberal a escala nacional. La Ley 388 de 1997 (artículo 15) los menciona como parte de las normas urbanísticas generales, pero no los define ni los desarrolla. Solo con la aprobación del Decreto 075 de 2013 se los incorporó como zonas que el POT define en un esquema de manejo diferenciado para el suelo urbano y de expansión urbana; además, caracterizando algunas de sus tipologías; entre ellas, aquellas vinculadas a la habilitación de suelo para el desarrollo de vivienda social mediante operaciones de urbanización (tratamiento de desarrollo) y de reurbanización (tratamiento de renovación urbana en las modalidades de reactivación y redesarrollo).

Posteriormente, estas definiciones fueron incorporadas sin modificaciones en el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio 1077 de 2015, y recién en 2020 fueron retomadas y modificadas en el Decreto Nacional 1232, e incorporadas las definiciones de los tratamientos urbanísticos de conservación, consolidación y mejoramiento integral. El tratamiento de conservación suele asignarse a los procesos de urbanización que tienen valor patrimonial urbanístico y arquitectónico considerable; el tratamiento de consolidación, a aquellos procesos de urbanización que tienen un funcionamiento urbanístico estable, con pocas carencias en materia de calidad de la vivienda e infraestructura; por su parte, el tratamiento de mejoramiento integral se asigna, generalmente, a los asentamientos producidos de manera informal. En apariencia, estos procesos de urbanización son poco rentables para promover grandes operaciones inmobiliarias.

La principal diferencia de la definición normativa de 2020 con respecto a la versión de 2013 es la consideración de articulación con una escala superior, es decir, con el modelo de ocupación territorial; sin embargo, continúa siendo una definición muy general, que no tiene mayores alcances para la comprensión y explicación del modelo de gestión territorial que se ha desplegado en la planificación estratégica a partir de la condición diferencial del proceso de urbanización.

Por su parte, en la escala local, especialmente en las ciudades principales, la definición de 2020 tuvo un desarrollo mayor no solo a nivel normativo, sino también metodológico. El Municipio de Medellín, en el Acuerdo 062 de 1999 a través del cual aprobó su primer plan de ordenamiento territorial, estructuró el modelo de gestión e intervención de la ciudad a partir de los tratamientos urbanísticos. Estos fueron definidos como aquellas decisiones de ordenamiento territorial que permitirían “orientar diferencialmente la forma de intervenir el territorio, con miras a lograr los objetivos globales de desarrollo definidos para el suelo urbano y de expansión del municipio y los particulares establecidos para cada zona homogénea específica” (Concejo Municipal de Medellín, 1999, artículo 152). Según el Acuerdo, la asignación de tratamientos parte del estado actual del proceso de urbanización (conflictos funcionales, tendencias y potencialidades); además, considera la localización estratégica y las posibilidades que esta ofrece para la promoción de la urbanización (su posición urbana relativa, las relaciones con respecto a la estructura general y con

posibles acciones o proyectos estratégicos). En los ajustes posteriores al Plan de Ordenamiento Territorial de mediano plazo en 2006 y de largo plazo en 2014, esta definición no tuvo cambios significativos.

Los tratamientos urbanísticos se derivan de las zonas homogéneas delimitadas y caracterizadas en la fase de diagnóstico bajo criterios técnicos y no son resultados de procesos de participación ciudadana. En el Acuerdo 46 de 2006 (Concejo Municipal de Medellín, 2006), se definen como las decisiones de ordenamiento respecto de un sector que presenta características naturales, construidas y socioeconómicas análogas; sin embargo, cuando se las clasifica, prevalecen las tendencias espacio-funcionales del proceso de urbanización; por ejemplo, establecen seis tipologías de zonas: con valor urbanístico, arquitectónico y paisajístico; con tendencia a un desarrollo definido y estable; con desarrollo incompleto e inadecuado; en transformación; deterioradas o en conflicto funcional; y áreas urbanizables o construibles. Los tratamientos urbanísticos se asocian a estas tendencias, sea para promoverlas o transformarlas.

En la siguiente tabla se relacionan los tratamientos urbanísticos con los modelos de gestión que promueven, es decir, con el sistema de actores que participan en el proceso de gestión –Estado (E), Sector Inmobiliario y Constructor (SIC), Propietarios de Predios (P) y Comunidad (C)–; con el carácter predominante de la gestión, bien sea pública (Pb), privada (Pv) o público-privadas (Pb/Pv); y con los principales instrumentos vinculados.

TABLA 2 | Tratamientos urbanísticos y modelos de gestión

TRATAMIENTOS URBANÍSTICOS	MODELO DE GESTIÓN							INSTRUMENTOS VINCULADOS
	ACTORES/ AGENTES			CARÁCTER				
	E	SIC	P	C	PB	PV	PB/PV	
Conservación								Plan Especial de Manejo Patrimonial
Consolidación niveles 1 a 5								Desarrollo predio a predio
Mejoramiento integral								Legalización de asentamientos humanos Regularización urbanística, Titulación
Renovación y redesarrollo								Plan parcial
Desarrollo (urbano y en expansión)								Plan parcial

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Modelos de gestión e implicaciones espaciales

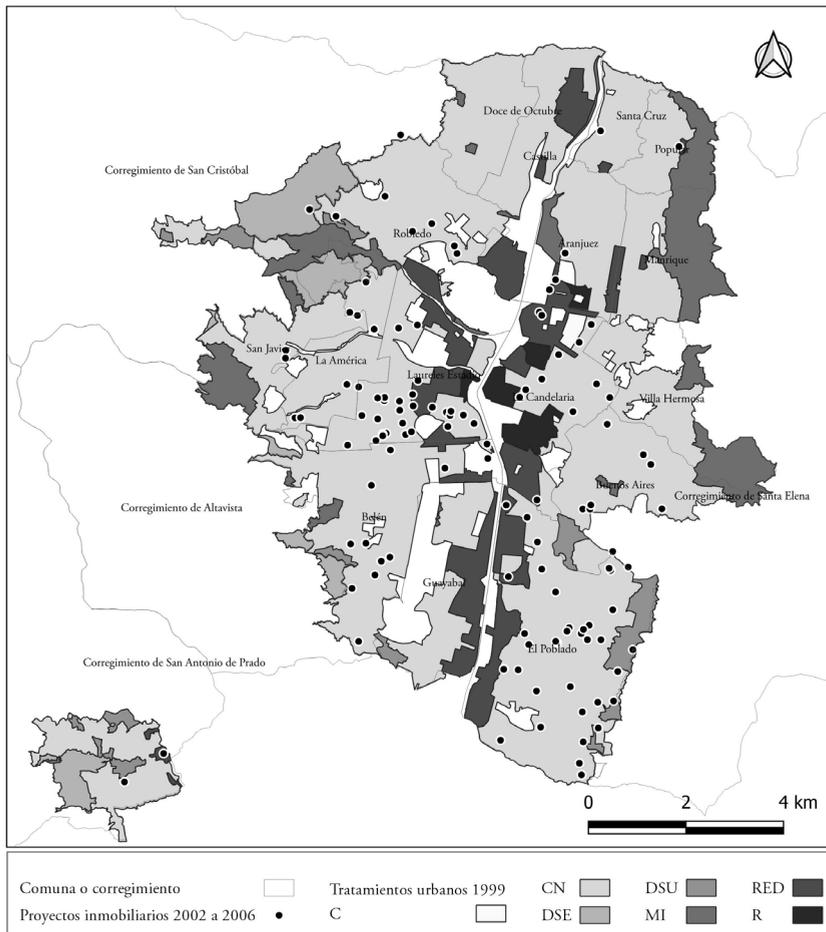
El desarrollo urbano “predio a predio” y la renovación de antiguos espacios industriales (1999-2006)

Pese a la diversificación de mecanismos para planificar, gestionar y financiar el desarrollo urbano estructurado bajo el régimen urbano neoliberal en la escala del Estado nacional durante la década de los noventa, en la escala local este instrumental jurídico-técnico fue incorporado en la primera versión de los planes de ordenamiento territorial con mayor o menor rigor, de acuerdo con la capacidad técnica

de los municipios. Esta diversificación, en la primera versión, no logró estructurar el modelo de gestión asociada para promover las grandes operaciones inmobiliarias que se esperaba ocurriesen, impulsadas principalmente por el sector privado. De hecho, continuó prevaleciendo la gestión tradicional “predio a predio” a través de procesos de redensificación durante la primera mitad de la década de los años 2000, por lo menos para el caso de Medellín.

Analizando la relación entre los tratamientos urbanísticos del Acuerdo 062 de 1999 y la actividad edificadora en el Municipio de Medellín, en la Figura 1 se relacionan las unidades prediales residenciales y no residenciales construidas por tratamiento urbanístico, el valor que estas representan y la participación de estas unidades por estratos socioeconómico en Medellín entre 2002 y 2006.

FIGURA 1 | Tratamientos urbanísticos y actividad edificadora (2002-2006)

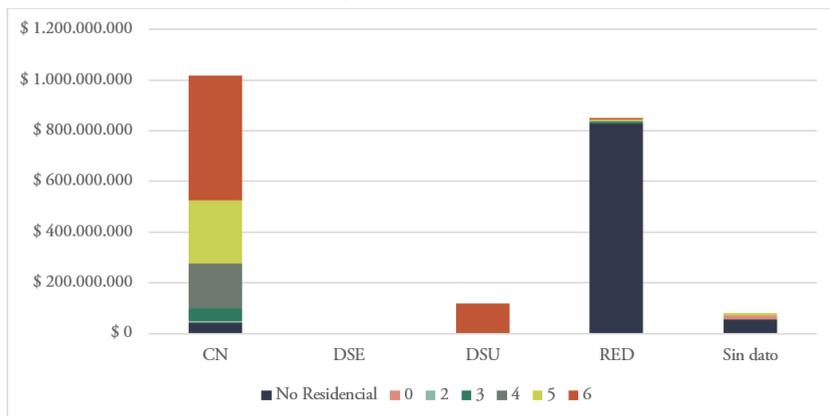


FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE DATOS CARTOGRÁFICOS DEL ACUERDO 062 DE 1999 Y CAMACOL (2020)

Como se vio antes, cada tratamiento urbanístico promueve un tipo particular de gestión urbana; en este caso, prevaleció el modelo de gestión privado, anterior “predio a predio”, pues el tratamiento que concentró la actividad edificatoria fue el de consolidación urbanística (CN). Con él se construyeron 7.692 unidades prediales en usos residenciales y no residenciales, que representaron el 76,94% de las unidades prediales sobre el total, con predominio de los proyectos en el estrato socioeconómico 4, seguido por los estratos 5, 6 y 3. En el tratamiento de redesarrollo (RED), que se constituye en una modalidad de renovación, se construyó el 18,96% de las unidades prediales, la mayor parte de ellas en usos no residenciales. Con estos se inicia la renovación de antiguos espacios industriales, que se intensifica en el periodo siguiente. El tratamiento de desarrollo en suelo urbano (DSU) solo representó el 1,42% de las unidades prediales, mientras que, en tratamientos de renovación (R), los porcentajes fueron menores al 1%, y en el tratamiento de mejoramiento integral (MI) no se reportó ningún proyecto formal.

Analizando el precio que representaron estos proyectos en el tratamiento de consolidación (Figura 2), se tiene que los proyectos residenciales del estrato socioeconómico 6, que en cuanto unidades prediales habían ocupado el tercer lugar en cantidad después de los estratos 4 y 5, en los precios representaron aproximadamente la mitad de los desarrollos residenciales en consolidación. Por su parte, los proyectos no residenciales en tratamiento de redesarrollo representaron el mayor porcentaje sobre el total, dado que durante este periodo se ejecutaron importantes proyectos de infraestructura, como el metrocable Nuevo Occidente, estaciones La Aurora y San Javier. En cuanto a tratamiento de desarrollo en suelo urbano, en el costado suroriental de la ciudad, correspondiente al estrato socioeconómico 6, se ejecutaron proyectos residenciales a través de planes parciales, que favorecieron crecimientos en altura en el borde urbano-rural.

FIGURA 2 | Precio de los proyectos residenciales y no residenciales construidos por tratamiento urbanístico y por estrato socioeconómico en Medellín entre 2002 y 2006



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE DATOS CARTOGRÁFICOS DEL ACUERDO 062 DE 1999 Y CAMACOL (2020)

La activación de la ‘gestión asociada’, reurbanización y expansión (2006-2014)

En la revisión de mediano plazo del Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín (Acuerdo 46 de 2006), y con un marco regulatorio de planes parciales local de la Alcaldía de Medellín (Decreto 1212 de 2000) y otro nacional (Decreto 2181 de 2006), estos instrumentos –que fueron objeto de varios ensayos en el periodo anterior del POT (1999-2006), incluso varios de ellos formulados y adoptados– ahora contaban con un desarrollo jurídico-técnico más refinado para ser operativizados. Con ello se facilitaba que aquellos fragmentos de ciudad que habían sido considerados con mayor potencial de urbanización (polígonos de desarrollo en suelo urbano y de expansión urbana) o de reurbanización (polígonos de redesarrollo y de renovación urbana), pudiesen ser objeto de una regulación cooptada, que transfería parte de la función pública del urbanismo al sector privado, al permitir que la formulación de los planes recayese en los desarrolladores inmobiliarios. Estos actores convirtieron los polígonos en referencia en enclaves con ciertos niveles de desregulación, y con una capacidad portante alterada (Santana, 2018) para la realización de capitales financieros e inmobiliarios rentables.

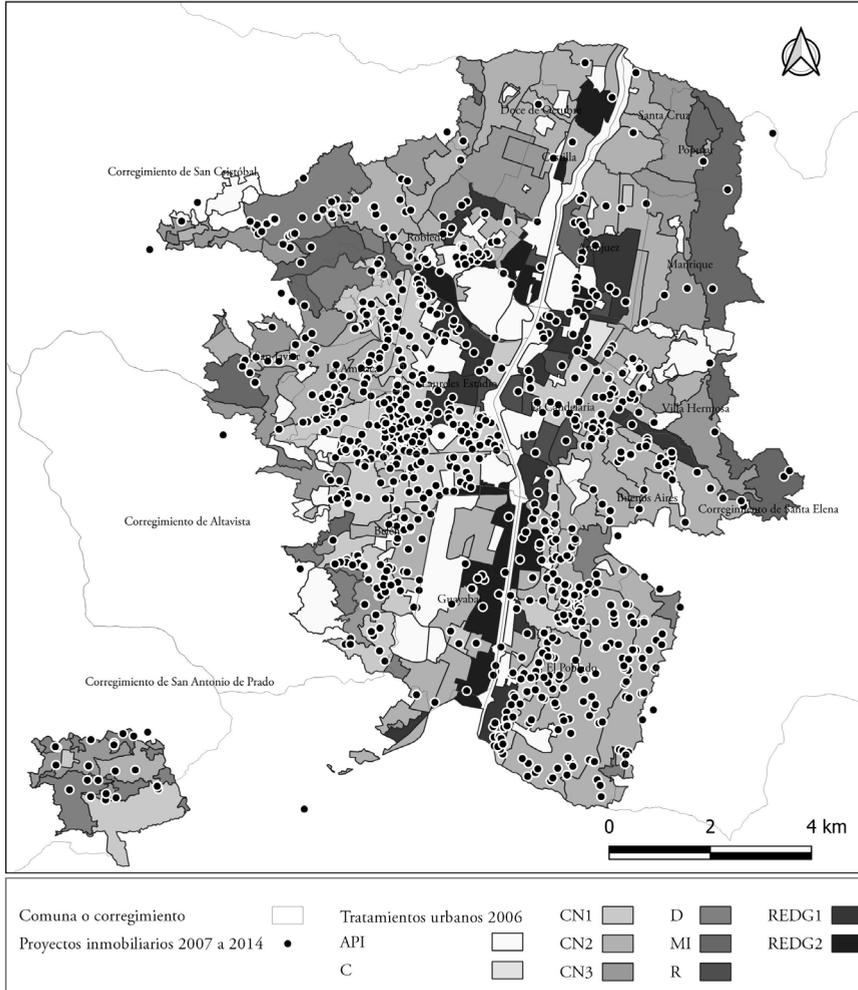
Dentro de este nuevo marco regulatorio, el modelo de gestión asociada prometido en la Ley de Desarrollo Territorial desde 1997, empezó a vislumbrarse en las intervenciones realizadas a través de los planes parciales de desarrollo (urbanización por expansión) y de redesarrollo (reurbanización al interior de la ciudad), como se observa en la actividad edificadora del periodo comprendido entre 2007 y 2014. Los desarrollos urbanos que requerían de un proceso de gestión asociada experimentaron una activación importante durante este periodo, representando un 21% de las operaciones inmobiliarias. Por su parte, las unidades prediales ejecutadas en los tratamientos de desarrollo (D) y redesarrollo (RED) representaron 11,97% y 8,11%, respectivamente; y la renovación urbana (R), tan solo el 0,92%, tratamientos estos tres últimos que requirieron la puesta en marcha de planes parciales. Pese a esta activación, el desarrollo “predio a predio” continuó ocupando el mayor porcentaje de la actividad edificatoria. Las unidades prediales construidas en los tratamientos de consolidación (CN) –niveles 1, 2 y 3– (Figura 3), pasaron a representar el 61,56%, un 15% menos que en el periodo anterior.

En este periodo aparecen proyectos desarrollados en el tratamiento de mejoramiento integral (MI), el cual está asignado a asentamientos informales considerados por la Administración Municipal como unidades con desarrollos urbanísticos incompletos e inadecuados, y representaron el 1,70% de los proyectos, la mayor parte de uso residencial. Es importante aclarar que la información producida por la Cámara Colombiana de la Construcción solo reconoce la actividad edificatoria formal. En este sentido, el porcentaje señalado muestra una baja participación del Estado y de la actividad edificatoria formal en los procesos de mejoramiento de barrios de origen informal.

El comportamiento de los precios prevaleció en los proyectos ejecutados en los tratamientos de consolidación niveles 1 y 2, con el 46% y 24%, respectivamente (Figura 4), mientras que el precio de los proyectos en tratamiento de redesarrollo representó el 9,11%, aproximadamente. Sin embargo, es importante aclarar que la información de precios no estaba disponible para todos los proyectos en este

periodo, lo que pudo haber distorsionado la participación de los proyectos desarrollados a través de planes parciales.

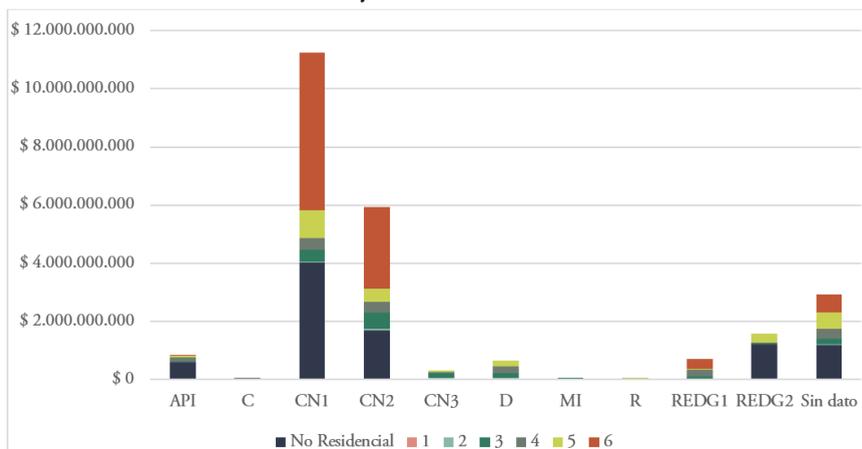
FIGURA 3 | Tratamientos urbanísticos y actividad edificadora (2007-2014)



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE DATOS CARTOGRÁFICOS DEL ACUERDO 046 DE 2006 (CONCEJO MUNICIPAL DE MEDELLÍN, 2006) Y CAMACOL (2020)

En este periodo también aparecen las Área de Protección a Infraestructura (API), con un porcentaje de participación del 4,77%. Se ejecutaron proyectos de infraestructura como la ampliación del Hospital Pablo Tobón Uribe, la remodelación del complejo deportivo Atanasio Girardot para los Juegos Suramericanos, el Pabellón Verde de Plaza Mayor, el parque María Luisa Calle, el edificio científico del Jardín Botánico, el acuario del parque Explora, entre otros equipamientos urbanos.

FIGURA 4 | Precio de los proyectos residenciales y no residenciales construidos por tratamiento urbanístico y por estrato socioeconómico en Medellín entre 2007 y 2014



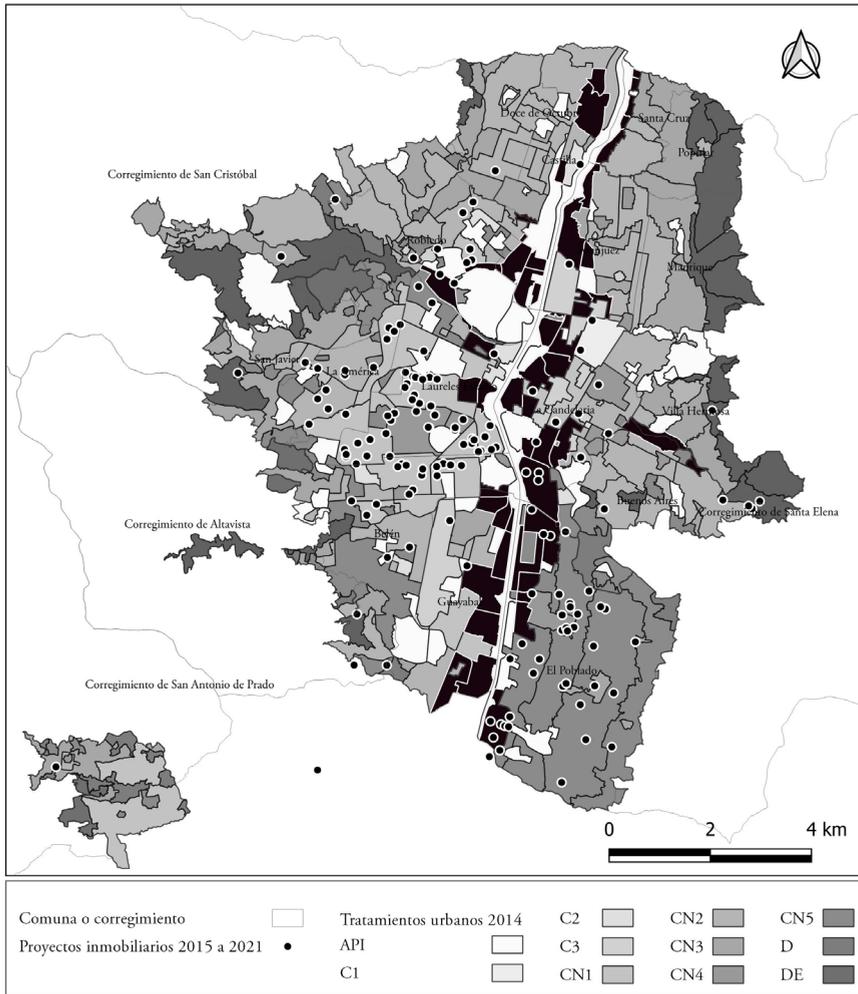
FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE DATOS CARTOGRÁFICOS DEL ACUERDO 046 DE 2006 (CONCEJO MUNICIPAL DE MEDELLÍN, 2006) Y CAMACOL (2020)

El predominio de la gestión “predio a predio” y el interés por reurbanizar los asentamientos informales (2014-2021)

En el año 2014 se aprobó la revisión del POT de largo plazo, lo que permitió su examen completo y llevó a un replanteamiento de la distribución de los tratamientos urbanísticos. El comportamiento de la actividad edificadora mostró que continuó el predominio del desarrollo “predio a predio” del tratamiento de consolidación (CN) en sus cinco niveles, modalidad que representó el 63,52% de las unidades prediales ejecutadas (Figura 5). En este total, la mayor participación correspondió a la consolidación nivel 3 (CN3), con el 25,93%, seguida de la consolidación nivel 2 (CN2) con el 19,21%, la consolidación nivel 1 (CN1) con 10,48%, la consolidación nivel 5 (CN5) con 6,70% y la consolidación nivel 4 (CN4) con 1,20%. Sin embargo, en términos porcentuales, los proyectos ejecutados a través del modelo de gestión asociada y gestionados a través de mecanismos como los planes parciales, presentaron un aumento del 5% con respecto al periodo anterior. Así, los proyectos de tratamiento urbanístico en desarrollo en suelo urbano (DSU) representaron el 2,59%, aquellos en desarrollo en suelo de expansión (DSE) representaron el 16,63%, y en renovación urbana (R) el 7,02%. Por su parte, los proyectos en tratamiento de mejoramiento integral (MI) representaron el 8,48%; en conservación (C) en sus tres niveles, el 1,32%; y las áreas de preservación de infraestructuras alcanzaron el 0,45%.

En cuanto a la participación porcentual en el precio de los proyectos por tratamientos urbanísticos (Figura 6), el mayor porcentaje lo representaron los desarrollos en consolidación, con el 93,10% (CN1, 34,72%; CN2, 12,52%; CN3, 31,96%; CN4, 5,35%; y CN5, 8,55%); los siguieron los proyectos en renovación (R), con el 4,58%; en desarrollo en suelo de expansión urbana (DSE), con el 1,05%, mientras los demás tratamientos representaron valores inferiores al 1%.

FIGURA 5 | Tratamientos urbanísticos y actividad edificadora (2015-2021)

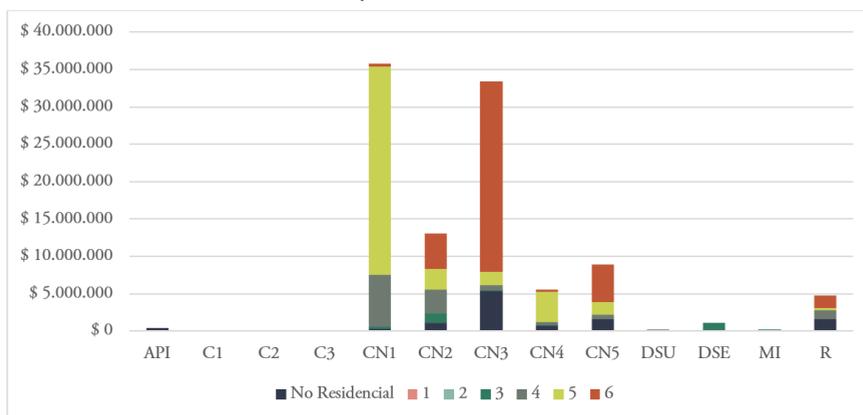


FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE DATOS CARTOGRÁFICOS DEL ACUERDO 048 DE 2014 (CONCEJO MUNICIPAL DE MEDELLÍN, 2014) Y CAMACOL (2020)

En términos espaciales, como rasgo particular de los tratamientos urbanísticos asignados en 2014, se observa, por un lado, que —a diferencia de los dos periodos anteriores— la actividad edificatoria formal privilegió aquellos polígonos de consolidación nivel 3 que, pese a considerarse como urbanística y funcionalmente estables según el POT, requieren la generación de infraestructuras colectivas. Por otra parte, se tiene la asignación de la renovación urbana en polígonos de origen informal al norte de la ciudad, los cuales, en las dos versiones anteriores del POT, habían estado bajo el tratamiento de mejoramiento integral, modalidad que reconoce los procesos históricos de la conformación de dichos territorios y promueve procesos

de gestión pública para rehabilitar el espacio urbano, mejorar las viviendas y sanear la tenencia de la propiedad. Con este cambio estructural, algunos asentamientos de origen informal se abren como nuevos espacios para ser incluidos en el mercado de capitales (renovación), en detrimento de la permanencia de su población.

FIGURA 6 | Precio de los proyectos residenciales y no residenciales construidos por tratamiento urbanístico y por estrato socioeconómico en Medellín entre 2015 y 2021



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE DATOS CARTOGRÁFICOS DEL ACUERDO 048 DE 2014 (CONCEJO MUNICIPAL DE MEDELLÍN, 2014) Y CAMACOL (2020)

Reflexiones finales

El Estado opera en el gobierno de la ciudad a través de distintas estrategias y escalas, como el proceso de descentralización administrativa gestionado desde el nivel central, u otras estrategias de carácter neoliberal desplegadas en las funciones de regulación espacial. Tales modalidades de acción estatales estructuraron los cimientos de un nuevo régimen urbano diversificado en sus mecanismos de planificación, gestión y financiamiento, como se mostró en la Tabla 1. Predominante en ellos ha sido la desregulación diferencial en lo urbano, que favoreció la dinámica inmobiliaria en la apertura o habilitación de nuevos espacios para la urbanización (expansión urbana) y la reurbanización (renovación urbana). En estos dos últimos casos, el mecanismo ha sido la estructuración de un modelo de gestión asociada que bien puede ser entre privados y regulada por el Gobierno Local, u operar a través de alianzas público-privadas donde el Estado no solo regula, sino que participa directamente en el financiamiento y ejecución de los proyectos. No obstante, pese a la alta diversificación de los instrumentos, el modelo de gestión tradicional “predio a predio” (densificación) tuvo la mayor participación en el proceso de transformación urbana en los tres periodos estudiados. Así, en la práctica, el tratamiento de consolidación se convierte en un mecanismo disimulado para promover la renovación.

Durante el proceso de estructuración del régimen urbano neoliberal en el caso de Medellín, en la escala municipal se alcanzó una alta diversificación de mecanismos

para planificar, gestionar y financiar el desarrollo urbano, los mismos que fueron incorporados en la formulación del primer Plan de Ordenamiento Territorial del municipio. Entre dichos mecanismos, sobresalen aquellos que se diseñaron para facilitar el desarrollo diferencial por fragmentos de ciudad; es decir, los instrumentos de regulación (los tratamientos urbanísticos), y los instrumentos de gestión y financiamiento (los planes parciales y las unidades de actuación urbanística). Sin embargo, al analizar las implicaciones de estos mecanismos en la actividad edificadora, se observa que no tuvieron mayores incidencias en el modelo de gestión asociada entre privados o entre privados y el Estado, es decir, no tuvieron la incidencia que se pretendía promover. Por el contrario, continuó prevaleciendo el desarrollo urbano “predio a predio” sobre las áreas con mejores condiciones de sitio, es decir, aquellas con condiciones de infraestructuras urbanas funcionalmente estables.

En el caso de barrios con estratificación socioeconómica baja-baja y baja (estratos 1 y 2), o de espacios localizados al norte y en los bordes oriental y occidental de la ciudad y que requieren una importante gestión y financiamiento público, se advierte una participación marginal en proyectos formales de mejoramiento integral. Incluso, en el último periodo se observa una tendencia hacia la apertura de estos espacios para una renovación urbana de carácter principalmente privado, lo que puede poner en riesgo la permanencia de la población tradicional de estos barrios.

Referencias bibliográficas

- Alcaldía de Medellín. (2000). *Decreto 1212 de 2000*. https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/astrea/docs/d_alcamed_1212_2000.htm
- Alfonso, Ó. (2012). *Bogotá segmentada. Reconstrucción histórico-social de la estructuración residencial de una metrópoli latinoamericana*. Universidad Externado de Colombia. <https://dx.doi.org/10.4000/books.uec.295>
- Alzate, A. (2018). *Del urbanismo desarrollista al neoliberal: Estado y producción de espacio urbano en Medellín (1947-2014)*. Tesis doctoral en Geografía. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Brenner, N. (2003). La formación de la ciudad global y el re-escalamiento del espacio del Estado en la Europa Occidental post-fordista. *Revista EURE – Revista de Estudios Urbano Regionales*, 29(86), 5-35. <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612003008600001>
- Cámara Colombiana de la Construcción (Camacol). (2020). *Coordenada urbana*. [Conjunto de datos, corte a 30 de junio de 2020]. Seccional Antioquia (Colombia).
- Concejo Municipal de Medellín. (1999). *Acuerdo 062 de 1999*. Plan de Ordenamiento Territorial. http://www.concejodemedellin.gov.co/concejo/concejo/index.php?sub_cat=2474#.U6nrzV6ulEQ
- Concejo Municipal de Medellín. (2006). *Acuerdo 046 de 2006*. Plan de Ordenamiento Territorial. http://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpcontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Plan%20de%20Desarrollo/Secciones/Información%20General/Documentos/POT/Acuerdo46_2006.pdf

- Concejo Municipal de Medellín (2014). *Acuerdo 048 de 2014*. Plan de Ordenamiento Territorial. https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_17/ProgramasyProyectos/Shared%20Content/Documentos/2014/POT/Gaceta4267ACUERDO48POTinternet.pdf
- Congreso de la República de Colombia. (1921). *Ley 25 de 1921*. “Por la cual crea el impuesto de valorización”. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=258>
- Congreso de la República de Colombia. (1960). Proyecto de Ley N.º 51 de 1960. *Anales del Congreso*. Año III (20). Bogotá (pp. 221-224).
- Congreso de la República de Colombia. (1989). *Ley 9ª de 1989*. Reforma Urbana. <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1175>
- Congreso de la República de Colombia. (1991). Constitución Política. *Gaceta Constitucional* N.º 116 de 20 de julio de 1991. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html
- Congreso de la República de Colombia. (1994). *Ley 142 de 1994*. Régimen de los servicios públicos domiciliarios. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=2752>
- Congreso de la República de Colombia. (1997). *Ley 388 de 1997*. Desarrollo Territorial. <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=339>
- Congreso de la República de Colombia. (2011). *Ley 1469 de 2011*. “Por la cual se adoptan medidas para promover la oferta de suelo urbanizable y se adoptan otras disposiciones para promover el acceso a la vivienda”. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43213>
- De Mattos, C. A. (2010). Globalización y metamorfosis metropolitana en América Latina. De la ciudad a lo urbano generalizado. *Revista de Geografía Norte Grande*, (47), 81-104. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-34022010000300005>
- De Mattos, C. A. (2013). Reestructuración económica y metamorfosis urbana de América Latina: de la ciudad a la región urbana. En J. Noyola, C. De Mattos & A. Orellana (Eds.), *Urbanización en tiempos de crisis* (pp. 13-43). Pontificia Universidad Católica de Chile, Colección Estudios Urbanos UC.
- Duque, I. (2008). Planeamiento urbano en Bogotá 1994-2007. La construcción de un modelo. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 12(270), 1-15. <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-270/sn-270-57.htm>
- Harvey, D. (2007a). *Breve historia del neoliberalismo*. Akal.
- Harvey, D. (2007b). *Espacios del capital: hacia una geografía crítica*. Akal.
- Hidalgo, R. & Janoschka, M. (2014). *La ciudad neoliberal: Gentrificación y exclusión en Santiago de Chile, Buenos Aires, Ciudad de México y Madrid*. Pontificia Universidad Católica de Chile, Geolibros.
- Hidalgo, R., Santana, D. & Alvarado, V. (2016). Mitos, ideologías y utopías neoliberales de la producción del espacio: hacia una agenda de investigación alternativa. En R. Hidalgo, D. Santana, V. Alvarado, F. Arenas, A. Salazar, C. Valdebenito & L. Álvarez (Eds.), *En las costas del neoliberalismo. Naturaleza, urbanización y producción inmobiliaria: experiencias en Chile y Argentina* (pp. 24-66). Pontificia Universidad Católica de Chile, Geolibros.
- Lopes de Souza, M. (2016). *Mudar a cidade: Uma introdução ao Planejamento e a Gestão Urbanos*. Bertrand Brasil.

- Ministerio de Desarrollo Económico – Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable. (1996). *Ciudades y ciudadanía. La política urbana del salto social*. Ministerio de Desarrollo Económico.
- Presidencia de la República de Colombia. (2005). *Decreto 564 de 2005*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=19163>
- Presidencia de la República de Colombia. (2006). *Decreto 2181 de 2006*. <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=20809>
- Presidencia de la República de Colombia. (2007). *Decreto 4260 de 2007*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=27336>
- Presidencia de la República de Colombia. (2010). *Decreto 1469 de 2010*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=39477>
- Presidencia de la República de Colombia. (2012). *Decreto 1310 de 2012*. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1264390>
- Presidencia de la República de Colombia. (2013). *Decreto 075 de 2013*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=51364>
- Presidencia de la República de Colombia. (2015). *Decreto 1077 de 2015*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=77216>
- Presidencia de la República de Colombia. (2015). *Decreto 1080 de 2015*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=76833>
- Presidencia de la República de Colombia. (2020). *Decreto 1232 de 2020*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=142020>
- Santana, L. D. (2018). *Geografías de la acumulación por urbanización en Chile: ¿Utopías de la vivienda, distopías urbanas?* Tesis doctoral en Geografía. Pontificia Universidad Católica de Chile. <https://repositorio.uc.cl/handle/11534/22326>
- Santana, L. D. (2021). ¡Manos sobre la ciudad! Hacia nuevas geopolíticas de la producción de ambiente construido en Medellín (2004-2019). *ACME: Revista Internacional de Geografías Críticas*, 20(1), 34-57. <https://acme-journal.org/index.php/acme/article/view/2043>
- Santana, D. & Alzate, A. (2017). Las teorías críticas sobre la producción inmobiliaria: Dos perspectivas metromarxistas y una agenda teórica. En D. Hiernaux & C. González (Eds.), *La ciudad latinoamericana a debate* (pp. 155-192). Universidad Autónoma de Querétaro.
- Theodore, N., Peck, J. & Brenner, N. (2009). Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. *Temas Sociales*, (66). <http://www.sitiosur.cl/r.php?id=898>
- Vellinga, M. (Ed.). (1997). *El cambio del papel del Estado en América Latina*. Siglo XXI.
- Watson, V. (2003). Conflicting rationalities: implications for planning theory and ethics. *Planning Theory & Practice*, 4(4), 395-407. <https://doi.org/10.1080/1464935032000146318>