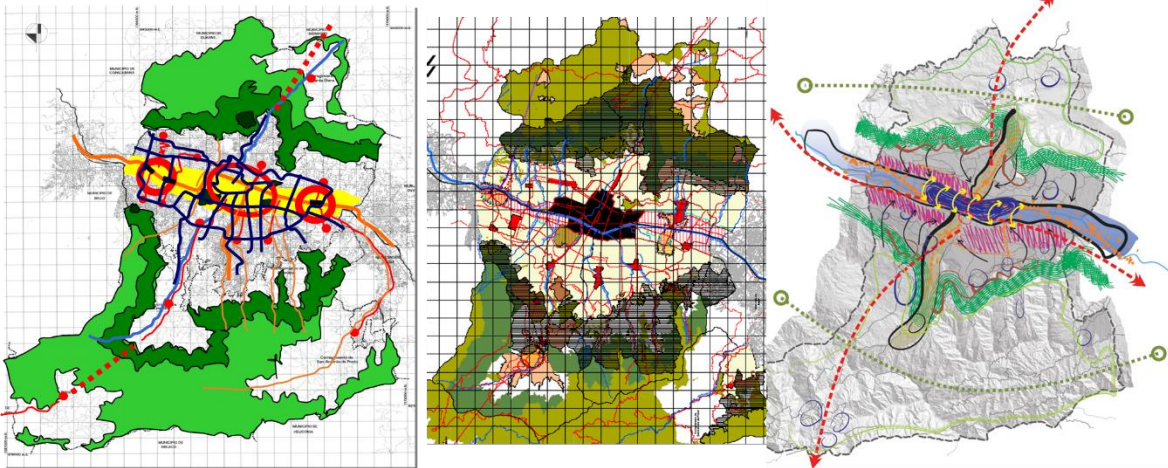




UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

ESCUELA DE PLANEACION URBANO – REGIONAL



IMPACTO DE LA IMPLEMENTACION DE LA LEY 388 DE 1997 EN MEDELLIN (1999 – 2014)

UNA APROXIMACION DESDE EL PODER Y LA RACIONALIDAD

Trabajo de Tesis presentado en cumplimiento de los requisitos para optar al título de
Magister en Estudios Urbano - Regionales

Arq. JUAN CARLOS GARCIA BOCANEGRA

Directora: Doctora Catalina Ortiz Arciniegas

Medellín, Noviembre de 2014

Tabla de Contenidos

Resumen	7
Presentación.....	8
CAPITULO 1. MARCO CONCEPTUAL.....	16
1. Poder y Racionalidad en el Ordenamiento Territorial	16
1.1. Debate teórico y premisas conceptuales	16
1.2. El poder y las racionalidades en el Ordenamiento Territorial Colombiano	19
2. Carácter Multiescalar de las relaciones de poder en la planificación urbana.	28
3. Paradojas en la toma de decisiones de actores y agentes.	33
4. Fronética, Narratología y Autoetnografía como enfoque y método de estudio	38
5. Estrategia metodológica mixta	42
CAPITULO 2. ANALISIS MULTIESCALAR.....	58
1. Antecedentes y contexto de la Ley 388 de 1997. Escala Nación – primer momento 60	
2. Adopción del primer POT y de sus Fichas Normativas. Escala municipio de Medellín – segundo momento	101
3. Segunda generación de decretos nacionales. Escala Nación – tercer momento.	132
4. Ajuste de mediano plazo del POT. Escala municipio de Medellín – Tercer momento. 155	
5. Nueva generación reglamentaria nacional y el ajuste de largo plazo del POT. Escalas nacional y municipal - cuarto momento.	182
CAPITULO 3. ANALISIS TERRITORIAL DE IMPACTOS DEL POT DE MEDELLIN.....	202
1. Actuaciones Urbanísticas.....	207
2. Formas de crecimiento urbano.....	217
3. Tipos de crecimiento.	223

4. Usos de suelo.....	236
CAPITULO 4. ANALISIS PROYECTO LOCAL – NIVEL DE LOS ACONTECIMIENTOS.	241
1. Breve descripción del Plan parcial de Simesa.....	242
2. Análisis de las relaciones de poder, conflicto urbano y regulación:	248
3. Análisis desde la perspectiva general de la investigación:	277
CAPITULO 5. CONCLUSIONES – EN EL UMBRAL DE LA PLANIFICACION.....	284
BIBLIOGRAFIA.....	292

Listado de Tablas

Tabla 1. Modelos de toma de decisiones políticas sobre planificación.....	35
Tabla 2. Referentes empíricos para el análisis territorial cuantitativo.....	52
Tabla 3. Preguntas a resolver en el análisis territorial por referentes empíricos aplicables al POT de Medellín.	53
Tabla 4. Referentes empíricos para el análisis de proyecto urbano en la escala de acontecimientos (local).	56
Tabla 5. IDENTIFICACION DE CONTRADICCIONES ENTRE LOS COMPONENTES MAS ESTRATEGICOS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL POT (ACUERDO 62/1999) Y LA REGLAMENTACION DE LAS FICHAS REGLAMENTARIAS (ACUERDO 23/2000)	112
Tabla 6. HIPOTESIS DE INTERESES ESENCIALES Y EMERGENTES DE ACTORES FRENTE AL MODELO DE “CRECIMIENTO HACIA ADENTRO”.....	125
Tabla 7. IDENTIFICACION DE CONTRADICCIONES ENTRE LOS COMPONENTES ESTRATEGICOS DE ORDENAMIENTO TERRITORIALES DEL POT (ACUERDO 62/1999) Y LAS NORMAS GENERALES DE EDIFICABILIDAD, OBLIGACIONES Y USO DERIVADAS DEL AJUSTE DE MEDIANO PLAZO DEL POT (ACUERDO 46/2006)	164

Tabla 8. ALGUNOS ASPECTOS QUE AGUDIZAN LAS CONTRADICCIONES ENTRE LOS OBJETIVOS DE ORDENAMIENTO Y LA REGLAMENTACION COMPLEMENTARIA DEL ACUERDO 46/2006 consistente en las NORMAS BASICAS CONSTRUCTIVAS Decretos 409 de 2007 y 1521 del 2008.	169
Tabla 9. Análisis de posibles intereses de agentes frente al congelamiento de la renovación en el corredor del Rio mediante el Acuerdo 46 de 2006.	177
Tabla 10. Indicadores a aplicar para cada pregunta de investigación cualitativa.....	203
Tabla 11. Superficie del Ámbito de borde Urbano, ocupación en 1999 y urbanización formal en el periodo 1999 – 2013.....	208
Tabla 12. Áreas invadidas dentro y fuera del perímetro urbano.	218
Tabla 13. Planes parciales aprobados periodo 1999 – 2006 – hectáreas de superficie .	222
Tabla 14. Planes parciales aprobados periodo 2006 – 2013.....	222
Tabla 15. Aumento del área urbana en el periodo entre 1985 a 1999.....	225
Tabla 16. Aumento del área urbana entre 1999 a 2013.	228
Tabla 17. Participación porcentual de los tratamientos de Redesarrollo y Renovación por ámbito territorial y extensión en hectáreas.....	234
Tabla 18. Composición de las categorías de uso de acuerdo al uso predominante – Zonas Homogéneas Físicas.	236
Tabla 19. Distribución del uso residencial en términos de los ámbitos.....	237

Listado de Gráficos

Gráfico 1. Articulación sociedad, tiempo y espacio en el territorio.....	38
Gráfico 2. Síntesis de la propuesta de articulación de momentos – escalas – agentes....	44
Gráfico 3. Descripción específica del acto administrativo que identifica cada momento en el marco de las escalas y agentes.	45
Gráfico 4. Articulación de las categorías de análisis con los momentos y agentes.	46

Gráfico 5. Categorías de análisis y escalas a analizar en el capítulo 2.	47
Gráfico 6. Categorías de análisis y escalas a analizar en el capítulo 3.	48
Gráfico 7. Categorías de análisis y escalas a analizar en el capítulo 4.	48
Gráfico 8. Síntesis de contenidos de análisis por capítulos.	49
Gráfico 9. Identificación específica de grupos de agentes por escala.	50
Gráfico 10. Ubicación del primer momento.	91
Gráfico 11. Agentes ganadores y perdedores del primer momento.	92
Gráfico 12. Ubicación del segundo momento.	102
Gráfico 13. Agentes ganadores y perdedores en el segundo momento – adopción POT Acuerdo 62/1999	120
Gráfico 14. Agentes ganadores y perdedores en el segundo momento – adopción Fichas de Normativa Acuerdo 23/2000:	122
Gráfico 15. Ubicación temporal del momento tercer momento a analizar:.....	133
Gráfico 16. Agentes ganadores y perdedores del tercer momento:.....	152
Gráfico 17. Comparativo de evolución de la producción de vivienda en los últimos años, entre Medellín y el Valle de Aburrá.	162
Gráfico 18. Tasas de crecimiento poblacionales anuales 2011 – municipios, corregimientos y comunas de Medellín.	163
Gráfico 19. Agentes ganadores y perdedores del tercer momento en la escala municipal:	175
Gráfico 20. Cuarto momento – escalas nacional y municipal.	183
Gráfico 21. Agentes ganadores y perdedores en la escala municipal – avances del ajuste de largo plazo del POT.	191
Gráfico 22. Metros cuadrados construidos totales por Ámbito Territorial Urbano en Medellín periodo 2008 - 2012	213
Gráfico 23. Cantidad de licencias para uso residencial en Medellín 2008-2012.	215

Gráfico 24. Evolución instalaciones energía Industria y Comercio en Medellín 1999, 2006 y 2012 por Ámbitos urbanos.	230
Gráfico 25. Evolución instalaciones residenciales de Energía en Medellín 1999-2006-2012 por Ámbitos urbanos.	231
Gráfico 26. Agentes ganadores y perdedores del proyecto analizado en el tercer momento – escala local.	277

Listado de Figuras

Figura 1. Modelo y Componentes de ordenamiento Territorial POT 1999.	104
Figura 2. Urbanizaciones formales y otras formas de ocupación en el borde urbano y en el borde rural de Medellín, periodo entre 1999 a 2013.	210
Figura 3. Áreas Urbanizadas en 1985 y ocupadas con urbanizaciones/asentamientos urbanos nuevos hasta 1999.	226
Figura 4. Áreas Urbanizadas en 1999 y ocupadas con urbanizaciones/asentamientos urbanos nuevos hasta 2013.	227
Figura 5. Densidad Habitacional por polígono de tratamiento. 1999-2006-2012	232
Figura 6. Densidad Habitacional por manzana. 2006-2012.	233
Figura 7. Coeficiente de localización uso Industrial – Área construida en primer piso.	238
Figura 8. Índice de Mixtura – Shannon, Áreas construidas totales	240
Figura 9. Índice de Mixtura – Shannon, Áreas construidas en primer piso	240
Figura 10. Conformación de propietarios, “momentos” o fases del desarrollo y estrategias aplicadas de intervención	244
Figura 11. Imágenes de los parques públicos (2009)	246

Resumen

La aplicación de la Ley de Desarrollo Territorial (388 de 1997), ha producido los primeros Planes de Ordenamiento Territorial en los municipios colombianos, la adopción de estos planes, supone en palabras de la misma Ley, un ejercicio “técnico-político”, para definir las normas de ocupación y uso del suelo, que compromete los intereses de todos los grupos de poder presentes en el territorio. La presente investigación pretende establecer la manera cómo ha impactado la aplicación de esta nueva práctica de la planificación en la ciudad de Medellín, mediante un análisis multi-escalar que correlaciona determinadas actuaciones estratégicas de los niveles nacionales, municipales y locales, analizando algunas manifestaciones de las relaciones de poder, observables entre agentes públicos y privados, dado que, se presume que en dichas relaciones, se encuentran buena parte de las explicaciones sobre las dificultades y contradicciones del proceso, centrándose la investigación en los dos aspectos más esenciales del modelo de ordenamiento de Medellín, como son; el denominado “crecimiento urbano hacia adentro” y la contención de la expansión urbana. Este análisis se lleva a cabo aplicando un enfoque desde la Fronética y la narratología, buscando reconstruir el camino recorrido recientemente para el ordenamiento territorial de la ciudad, con base en evidencias cuantitativas y la descripción y análisis de correlaciones entre decisiones tomadas y los intereses que se han visto involucrados.

Presentación

El presente trabajo tiene como objetivo principal identificar el impacto que ha tenido la implementación de la Ley 388 de 1997 en el caso de Medellín a través de evaluar el logro de su modelo de ordenamiento territorial y aproximarse a la identificación de aspectos estratégicos de su proceso, para lo cual, el enfoque teórico y metodológico, confiere gran importancia a develar los mecanismos de poder y las racionalidades de los actores encargados desde la concepción del marco legislativo hasta la implementación del mismo en las escalas locales.

La escogencia del municipio de Medellín, se realiza considerando que se trata de un proceso de ordenamiento territorial emblemático a nivel nacional¹, toda vez que fue la primera ciudad grande del país en aplicar esta Legislación y algunos de sus instrumentos de gestión, aparte del hecho de que el autor de esta investigación, ha participado activamente en este proceso, lo cual confiere a la investigación un enfoque cercano al relato y al análisis retrospectivo de los acontecimientos.

Esta evaluación se centra en analizar los avances en la implementación de los dos componentes más estratégicos para el ordenamiento territorial de Medellín, establecidos por su primer Plan de Ordenamiento Territorial –POT-, adoptado por el municipio en cumplimiento de esta Ley mediante el Acuerdo 62 de 1999, como son el crecimiento hacia adentro –fundamentalmente hacia el corredor de servicios metropolitanos del Río- y la contención de la expansión urbana, suponiendo que los avances o retrocesos en esta materia se relacionan directamente con la implementación de este POT, aunque no necesariamente expliquen estos procesos en su globalidad.

Dada la complejidad de los procesos de ocupación del territorio, evaluar el impacto que la aplicación de la Ley ha jugado en ellos, resulta imposible si no se restringe el análisis a

¹ El Acuerdo municipal 62 de 1999 fue el primer POT adoptado en un municipio con alta población, igualmente, los primeros planes parciales tanto de renovación urbana como de expansión urbana fueron adoptados por primera vez en el país en esta ciudad; Naranjal (2000) y Pajarito (2003).

casos emblemáticos de aplicación de los dos componentes mencionados del modelo de ordenamiento de Medellín, -de los once componentes que posee-, lo cual implica también centrar el análisis en el cumplimiento del segundo, de los cinco objetivos establecidos por citada Ley en su artículo primero: *“El establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes.”*, con el ánimo aproximarse a adelantar algunas posibles conclusiones, sobre su impacto, tanto generales como en un territorio concreto.

Para evaluar los alcances y contradicciones de este proceso, es necesaria la identificación de un panorama de análisis más amplio que la simple evaluación en el cumplimiento de los propósitos del POT de 1999, pues entre el marco legal nacional, su implementación en Medellín y su materialización en el territorio, deben ser tenidos en cuenta como mínimo, los siguientes aspectos que pueden ayudar a explicar el proceso:

- El marco conceptual que soporta la Ley 388 de 1997, su origen, sus propósitos, la lógica que está detrás de la legislación y de ahí, identificar algunas posibles contradicciones u omisiones que aspectos que pueden incidir de entrada en su aplicabilidad.
- La apuesta de ordenamiento que hace la ciudad de Medellín en aplicación de esta Ley en 1999, su ajuste de mediano plazo en 2006 y la propuesta de revisión de largo plazo presentada en 2014, con respecto a las dos estrategias mencionadas, sus mutaciones, atenuantes del proceso y la forma cómo se insertan en los momentos que vive la ciudad en cada periodo.
- Analizar un proyecto urbano directamente relacionado con las estrategias de crecimiento hacia adentro y por ende el control de la expansión, contemplando sus actores, momentos y relaciones, reconociendo que una Ley y un POT se hacen realidad no por lo que queda escrito, sino a través de la forma en que los actores toman decisiones y trasforman el territorio en la dirección trazada por la planificación, –o no lo hacen-, dependiendo en gran medida por la relaciones de poder que se construyen.

Estas tres escalas de análisis o circuitos de poder en palabras de Zunino (2011), estructuran el actual trabajo, diferenciando “momentos” identificables en el tiempo, de cuyo análisis de contexto, interrelaciones y consecuencias, surgen una serie de proposiciones, sobre las cuales, al final del trabajo se proponen algunas conclusiones generales.

Adicionalmente se lleva a cabo un análisis de tipo cuantitativo sobre los aspectos estratégicos señalados del modelo de ordenamiento del estudio de caso, de forma tal, que dicho estudio de tipo físico-territorial corrobora o sustenta las afirmaciones realizadas sobre determinados momentos.

Para el análisis en las tres escalas mencionadas, se hace esencial el reconocimiento de la fuerza que explica buena parte del proceso de planificación del ordenamiento territorial que se intenta, como lo son las relaciones de poder que se establecen entre los diferentes grupos y actores que intervienen activamente en cada escala y en cada momento. El ejercicio de la planificación implica lo que Foucault denomina “omnipresencia del poder”, ineludible en todos los ejercicios de toma de decisiones, aun en aquellos que se sustentan en construcciones esencialmente técnicas. Tanto la toma de decisiones como la interpretación del territorio pueden adoptar diferentes opciones técnicas, pero en esos procesos interviene una determinada visión de grupos de poder dominantes.

La investigación se origina en la pregunta general; ¿La Ley de Desarrollo Territorial ha contribuido al ordenamiento físico territorial de las ciudades? Y por ende ¿Qué problemas se han encontrado en su aplicación? ¿Se derivan éstos de la propia Ley en su concepción teórica? En qué medida? O ¿Se trata más bien de la manera cómo los gobiernos municipales y los agentes involucrados implementan la Ley?

Por una parte, se puede decir con respecto a esta Ley, que ha contribuido en la última década, a renovar la fe en la planificación urbana y territorial, hoy todos los municipios del país tienen Planes de Ordenamiento Territorial, en la mayoría de las ciudades grandes y medianas existen en ejecución planes parciales, unidades de actuación urbanística y macroproyectos, en algunos se cobran plusvalías o se desarrollan mecanismos de asociación de predios e intervención en la propiedad derivados de esta legislación y en general se encuentra en expansión la disciplina del Derecho Urbano que antes de la Ley,

era una disciplina inexistente en el país, lo cual ha promovido una mayor claridad en el ámbito de la definición de los deberes y derechos frente a la propiedad.

Pero por otra parte, afirmar que la Ley ha cumplido con sus objetivos esenciales, dista mucho de ser una realidad, basta con observar que la mayoría de las tendencias de ocupación territorial negativas para el medio ambiente, no han sido revertidas en nuestras ciudades, esto se puede deber a que el proceso es muy joven aún o porque en su aplicación y desarrollo, no ha sido suficientemente persistentes y coherentes los gobiernos nacionales y municipales.

También hay que considerar aspectos menos evidentes a primera vista, como la responsabilidad que tienen los agentes e intereses de los grupos de poder en la implementación de la Ley y cómo éstos pueden estar influyendo en temas como el escaso desarrollo de los instrumentos de gestión del suelo, que son centrales en la Ley o los evidentes desfases que se observan en muchos Planes de Ordenamiento, entre los objetivos de ordenamiento y los medios para lograrlo, asuntos que constituyen el problema básico a analizar en esta investigación.

La apuesta de la Ley 388 de 1997, surge en medio del proceso imperante de políticas neo-liberales, sin embargo esta legislación posee un espíritu más relacionado con un corte intervencionista estatal, esto ha generado desde un comienzo limitadas opciones de implementación.

En un contexto más amplio, aspectos como la descentralización político administrativa y algunos gobiernos locales afines con el modelo propuesto por la Ley, han permitido que la aplicación de esta legislación se mantenga viva, aunque con evidentes dificultades, en una tensión permanente entre un gobierno nacional evidentemente contrario a esta legislación y algunos gobiernos municipales –principalmente Bogotá y Medellín-, que tratan de defender este marco legal.

En desarrollo de esta tensión, el gobierno nacional ha expedido normativas complementarias a la Ley que erosionan la aplicación de los instrumentos previstos de planificación y de gestión del suelo, este proceso se traslada a los municipios, donde los grupos de actores en el territorio se alinean con relación a sus intereses, surgiendo una

tensión adicional en municipios que como Medellín tratan de ordenar su territorio en una clara contradicción entre el modelo de crecimiento histórico y el interés promovido por los desarrolladores urbanos.

Contrario a lo que podría pensarse superficialmente, los desarrolladores urbanos, apoyados por los sucesivos gobiernos nacionales, no han logrado neutralizar completamente la aplicación de la Ley, pues en ciudades como las mencionadas, una suerte de grupo de poder en el seno de las tecnocracias locales, han creado formas de fuerte contrapunto con el sector privado, con la imposición de normas urbanísticas y regulaciones diametralmente contrarias a los intereses privados. Los efectos de estas regulaciones, no han tampoco propiciado el logro de los propósitos de la Ley y de los POT.

Se argumenta que sólo a través de combinar la visión macro de la Ley, sus orígenes y limitaciones, y trasladar estas contradicciones a los territorios municipales y específicamente al juego de intereses de los actores que transforman el territorio en proyectos concretos, se pueden aproximar evaluaciones sobre la compleja implementación de la Ley 388 de 1997.

Este trabajo se estructura de la siguiente manera: En el capítulo 1, se describirá el marco conceptual de la investigación, el cual, como se ha enunciado anteriormente, gravita en torno a las relaciones de poder que se han generado a partir de la aplicación de los procesos de planificación para el ordenamiento territorial inducidos por esta Ley a través del POT de Medellín, justificando la utilización de herramientas tales como la narratología y la autoetnografía en el marco de un enfoque fronético, que permite evidenciar el comportamiento del poder en la práctica real a través de los acontecimientos, como soporte para la investigación, entre varias herramientas complementarias que se explicarán. Constituyen categorías centrales el poder y la racionalidad, siendo esenciales autores tales como Flyvbjerg, Foucault, Clegg y Alexander, en un marco que interrelaciona momentos y circuitos de poder multiescalares para lo cual autores como Zunino e Hidalgo han sido fundamentales.

El capítulo 2, tiene por objeto analizar las premisas de base de la Ley 388 de 1997, como contexto general y su concreta aplicabilidad en el caso de Medellín con el fin de

establecer las potenciales brechas entre los alcances previstos y su efectiva implementación en el territorio. Se trata de un análisis donde se aplica la metodología de Flyvbjerg tras una presentación general del momento en que se expide la Ley y sus apuestas teóricas, en el cual se empiezan a evidenciar algunas dificultades a su interior y se vislumbra el posicionamiento de actores involucrados en la nascente disciplina del ordenamiento territorial en el plano nacional, que configurarán las relaciones multiescalares que afectarán el desenvolvimiento del ordenamiento territorial en las principales ciudades del país, incluida Medellín.

Una vez identificado el contexto general de la Ley, en este capítulo se describe el proceso de aplicación en Medellín, buscando encontrar evidencias sobre las posibles contradicciones develadas en el contexto general, situación a la cual se le suman las propias contradicciones entre el modelo de planificación adoptado y la inercia del crecimiento físico de la ciudad, este análisis de nuevo se orienta desde un enfoque cualitativo, tratando de encontrar sentido a la toma de decisiones de los grupos de actores más representativos en el proceso de formulación tanto del primer POT de la ciudad como de su ajuste en el año 2006, y la apuesta de ajuste de 2014, centrando el análisis en las dos apuestas estratégicas más importantes del Plan; el crecimiento hacia adentro y la contención de la expansión urbana.

La forma en que busca constatar en el plano físico-territorial la evidencia de los hallazgos identificados en el análisis cualitativo antes realizado, se hace a través de una evaluación de índole cuantitativa en torno a la constatación real del cumplimiento de los objetivos de crecimiento hacia adentro y de contención de los bordes urbanos, el cual se adelanta en el Capítulo 3, el cual retoma tanto construcciones de los diagnósticos de los ajustes al Plan en sus tres momentos, como construcciones propias del autor.

En el Capítulo 4, se escoge y analiza un proyecto local emblemático de crecimiento hacia adentro en el corredor de redesarrollo del Río, como es el plan parcial de Simesa o “Ciudad del Río”, con el fin de estudiar la aplicabilidad del modelo planificador desde las premisas generales de la Ley, pasando por las del POT de Medellín, identificado en los momentos que conforman su proceso de formulación y adopción, las decisiones y juegos de poder que los actores estratégicos involucrados tomaron, dado que según la hipótesis

expuesta, una buena parte de las explicaciones sobre el éxito o fracaso del proceso planificador y por ende de la efectividad de la Ley, se encuentra en la manera cómo se construyen las relaciones de poder entre los actores involucrados en las actuaciones de transformación territorial, en ocasiones al margen de los postulados técnicos de la planificación.

Este estudio se basa en una aproximación cualitativa que describe en diferentes momentos la toma de decisiones de los actores y sus implicaciones en la materialización de objetivos de ordenamiento territorial, también combina algunas técnicas cuantitativas que evidencien el estado de concreción físico-territorial de las transformaciones propuestas, lo cual permitirá dar sustento a las afirmaciones sobre los logros o retrocesos en el cumplimiento de las premisas de ordenamiento generales del POT aplicadas en este caso en particular.

Finalmente, se adelantan algunas conclusiones que buscan generar una reflexión entre los planificadores territoriales, sobre las dimensiones del poder en la toma de decisiones para el ordenamiento territorial, muchas veces subestimadas como simples accidentes de la planificación, sin que tengamos en la mayoría de los casos siquiera formación y estrategias para lidiar con la mayor de las fuerzas transformadoras del territorio, lo cual es como trabajar en la epicentro mismo del poder, sin reconocer siquiera su existencia, conduciéndonos inexorablemente al fracaso y a la validación del poder por intermedio de la técnica, es decir terminar colocando la razón en función del poder.

Existe un enorme vacío en investigación a nivel nacional y regional, sobre los impactos reales y concretos que los planes de ordenamiento territoriales han tenido en los territorios municipales, así como de la Ley 388 de 1997, aunque esta ley estableció la necesidad de conformar un sistema nacional de seguimiento para evaluar su implementación e impactos a nivel nacional a partir de recibir desde la base municipal los resultados de las evaluaciones de los POT municipales, utilizando los expedientes urbanos y municipales, este proceso no se llevó a la práctica a nivel nacional y muy raramente en el nivel municipal, siendo Medellín uno de los pocos municipios que poseen un “Observatorio del suelo y del mercado inmobiliario”, razón por la cual las mediciones sistemáticas del proceso no cuentan en muchos casos, con una base de información

constante y actualizada y por lo tanto se desconoce a la fecha estado del arte del proceso de ordenamiento territorial municipal en Colombia.

Esta investigación pretende realizar un aporte al análisis de este proceso tan trascendental en el país, desde un relato soportado en la experiencia técnica del autor, acompañado por datos empíricos de evaluación territorial, abordando las interrelaciones entre el proceso planificador general propuesto por la Ley y su aplicación en un caso concreto, focalizando el análisis en la forma cómo intervienen las relaciones de poder, aspecto que se presume como el que más ha incidido en el éxito o fracaso del proceso.

CAPITULO 1. MARCO CONCEPTUAL

«el poder es tolerable solamente bajo la condición que enmascare una parte significativa de él. Su éxito es proporcional a su habilidad para esconder sus propios mecanismos»

Foucault

1. Poder y Racionalidad en el Ordenamiento Territorial

1.1. Debate teórico y premisas conceptuales

Una primera aproximación a responder la pregunta planteada acerca de si la Ley 388 de 1997 y la adopción del POT en Medellín, han generado los impactos esperados, podría sugerir el tipo de análisis evaluativos del cumplimiento de metas de ordenamiento territorial al cabo de más de 15 años de implementación, -proceso que se ha llevado a cabo para la revisión del POT y del cual se tomarán algunos datos ilustrativos-, sin embargo, no es el interés de esta investigación recapitular sobre las respuestas que este ejercicio cuantitativo arroja, sino más bien, analizar la manera cómo se han configurado los avances y retrocesos en torno a estas metas.

Buscar respuestas sobre el “como” se ha desarrollado la implementación de la Ley y el POT de Medellín, se origina en la experiencia profesional del autor, quién ha participado en muchos de los procesos que se pretenden analizar y que me han permitido concluir que de la forma en que se manifiestan y manejan las relaciones entre el poder y la racionalidad, dependen en gran medida los avances y retrocesos logrados en pos de un ordenamiento territorial, toda vez que, si bien en algunos aspectos centrales, las construcciones técnicas, así como los planteamientos y deseos de las comunidades involucradas, arrojan luces sobre las decisiones más acertadas a tomar en ordenamiento territorial, la gran mayoría de decisiones se toman en función de los poderes ejercidos y las racionalizaciones que los grupos de actores que los detentan, han logrado construir e imponer.

Cabría también preguntarse, si las apuestas de la propia Ley exceden las posibilidades reales o si las metas fijadas por el POT pudieran ser imposibles de cumplir, opciones válidas a la hora de evaluar un proceso, sin embargo, y para decirlo en una frase, la

conclusión que arroja la evaluación del POT de Medellín, es radical; en términos generales el modelo de ocupación planteado, no solamente es válido, sino posible y trascendental de implementar, lo que ha sucedido es que su implementación ha sido parcial y en la mayoría de los casos se evidencian transformaciones contrarias al modelo, frente a esta situación surgen dos caminos de explicación posibles; suponer que la implementación de un modelo de ordenamiento territorial es una tarea imposible de acometer en nuestro medio, debido a la enorme inercia que ha dirigido la ocupación del territorio, sin planificación direccionada por el municipio a lo largo de la historia de la ciudad, o bien, una vez se lee el detalle de los Acuerdos y documentos técnicos del POT y sus ajustes, reconocer que ha existido un proceso de aproximación técnica y social, que en su propia factura empieza a evidenciar fracturas en cuanto a la coherencia entre los postulados teóricos y las estructuras normativas y de gestión adoptadas para implementarlo.

En este punto, vale la pena preguntarse si las omisiones o contradicciones se producen como simples errores técnicos, o si más bien, tras un minucioso análisis de dichos supuestos errores, empiezan a obedecer a una lógica que se encuentra inmersa en las redes de poder, tal como el investigador danés Flyvbjerg (1998) propone, vale la pena preguntarse; ¿Esta planificación o decisión a quién o quiénes beneficia? y de esta forma empieza a configurarse un panorama complejo y esclarecedor de cómo el poder actúa en estos procesos y que si bien pudieran explicarse algunos problemas en la implementación del POT en errores efectivamente técnicos o aún falta de información o desajustes en el marco legal y normativo nacional, la mayor parte de los retrocesos en la implementación del ordenamiento fijado, se explican por normas o procedimientos colocados al interior del Plan que lo invalidan o contradicen.

Aproximarse a comprender cómo se han producido la toma de decisiones y su contexto en términos de relaciones de poder entre actores, torna enriquecedor el análisis, con el ánimo de refinar los procesos de planificación territorial y hacerlos cada vez más conscientes del verdadero “campo de batalla” que se está librando en la planificación territorial, a pesar de aparecer como meros ejercicios académicos.

Consciente de que los ejercicios de poder pueden explicar en gran medida el éxito o fracaso de las medidas de planificación propuestas por la legislación y en caso particular de Medellín, la efectividad en la implementación de un modelo de ordenamiento territorial, se centra este trabajo en tratar de describir cómo se estaban presentando estas relaciones en el momento en que se tomaron las decisiones y relacionar sus manifestaciones.

Para tal efecto, este trabajo se sirve de la Fronética como aproximación conceptual, considerando que es el campo que mejor explica las manifestaciones intuitivas del poder y en relación con el mismo se soporta metodológicamente el proceso en las investigaciones y postulados del estudioso de la planificación y sus relaciones de poder, Bent Flyvbjerg (1998), así mismo continuando el camino abierto por el Profesor Luis Dapena (2003), en su tesis de maestría “Núcleos de vida ciudadana: Racionalidades y Coyunturas”, en la cual explora la aplicación de la Fronética del citado autor, para el análisis de otros procesos de intervención territorial acaecidos en Medellín en la década de los ochenta.

Hace parte esencial la aplicación de dos técnicas en este enfoque; la narratología y la autoetnografía, las cuales son factibles de utilizar en esta investigación por parte del autor, toda vez que ha participado como parte de los equipos técnicos, en los momentos que se analizan, de forma tal, que el relato de los acontecimientos y su análisis, son la principal fuente de información, pudiendo en ocasiones ser soportada con información complementaria de soporte o de verificación.

Otros referentes que son utilizados para este trabajo y que conforman el presente marco conceptual, son los trabajos sobre la toma de decisiones de los mandatarios y políticos en materia de ordenamiento territorial elaborados por Barbara Stone (2009) y para el reconocimiento del carácter multiescalar de las relaciones de poder que se trazan entre los tres ámbitos a analizar los trabajos de Zunino e Hidalgo (2011).

De las anteriores premisas, se enuncian como categorías de análisis, para la presente investigación, las siguientes:

- **Relaciones de poder**, en las prácticas de la planificación para el ordenamiento territorial.
- **Conflictos urbanos**, subyacentes en la toma de decisiones para su manejo y/o solución por parte del Plan de Ordenamiento Territorial y de sus instrumentos.
- **Regulación y control**, de las políticas enunciadas por el ordenamiento territorial, su coherencia normativa y los mecanismos para hacerlas aplicables.
- **Trasformaciones físicas urbanas**, como consecuencia fáctica de la operación de la regulación y el control en la implementación del POT.

1.2. El poder y las racionalidades en el Ordenamiento Territorial Colombiano

Colombia no ha sido un país con una fuerte tradición en la planificación territorial y urbana direccionada desde el Estado, los principales antecedentes se ubican a comienzos del siglo XX en los denominados “Planos de Ciudad Futura”, Botero (1996) y a mediados del mismo siglo con la Ley 88 de 1947, la obligatoriedad de elaborar los Planes Reguladores, Pinto (2005) y Schintter (2007), los cuales anteceden al esfuerzo de la Ley 388 de 1997, sobre cuya efectividad se centra este trabajo, resulta fácilmente constatable que los dos antecedentes citados no tuvieron grandes impactos en su implementación, vistos desde las transformaciones radicales que proponían para las ciudades en las cuales se aplicaron y desde la escasa cultura de la planificación urbana que generaron, dado que entre una legislación y la otra podemos observar casi medio siglo de abandono de la planificación territorial como método y como búsqueda para ordenar el territorio, quedando relegada la planificación territorial a escasos ejercicios como los derivados de la planificación del desarrollo económico y social en aplicación de las leyes de 1978 y la Ley 9 de 1989 y en el contexto metropolitano y regional, algunos esfuerzos que a mediados de la década de los 80 se hicieron, careciendo casi por completo de un contexto legal y operativo, para llevarlos a cabo.

Surge la Ley 388 de 1997 como un esfuerzo del gobierno nacional de entonces por abordar por primera vez en la historia del país, un proceso sistemático por planificar los territorios a partir de la escala municipal, como reconocimiento de ser la célula básica de la toma de decisiones sobre ordenamiento territorial, dado el mandato constitucional de

ser los Concejos municipales los encargados en uso de su autonomía de asignar el uso y aprovechamiento del suelo².

En el momento en que la Ley establece la obligación de elaborar en cada municipio un Plan de Ordenamiento Territorial –POT-, surgen las preguntas; ¿A qué tipo de ordenamiento territorial se refiere?, ¿Quién y cómo se concibe y aplica? Aunque esta Ley establece un conjunto de contenidos, los mismos no responden estas preguntas, se asume que existe una única forma de planificación del territorio que se encuentra en estado “puro” en la racionalidad misma del proceso y que la técnica aplicada por los gobiernos municipales sumada a los ejercicios de planificación participativa, darán al proceso el rigor suficiente para hacer de esta planificación un ejercicio legítimo.

La idea de la planificación moderna tiene sus orígenes en la racionalidad como legado del iluminismo (Dapena, 2003), entendiéndola como la convalidación de las creencias para presentarlas como afirmaciones verdaderas traducibles a acciones, igualmente, la planificación del ordenamiento territorial supone el acto de racionalizar una situación presente para proponer soluciones a los problemas encontrados, sin embargo, desde la propia lectura de la situación, pasando por sus soluciones, no se puede suponer que se trata de un proceso aséptico, en el cual tanto quienes proponen la planificación, como aquellos que la discuten y los que la aprueban, no se encuentran mediados por sus propias preconcepciones y sus intereses personales o de grupo, la legislación parte del supuesto de que el conocimiento técnico sumado a la discusión plural de las soluciones, iluminará el camino para reconocer la solución ideal que subyace en una racionalidad pura e incontaminada de intereses de poder.

Dapena (2003), sintetiza a partir de las reflexiones de Flyvbjerg y Richardson (2001) el conflicto existente en tratar de integrar los discursos sobre el poder con los múltiples discursos de la teoría aséptica de la planificación antes sugerida, mediados por la teoría emergente de la racionalidad comunicativa habermasiana aplicada a la planificación, el talón de Aquiles de esta combinación, afirman, es la falta de consideración del poder omnipresente en la vida real. La teoría de la planificación Foucaultiana aborda

² Este mandato se hace explícito en el artículo 313 de la Carta Política.

expresamente el punto débil del paradigma comunicativo, haciendo imposible la acción efectiva. Estos autores plantean la necesidad de que la teoría de la planificación realice un viraje hacia “el lado oscuro de la planificación”; –el territorio del poder-, el cual ha sido evitado por aquellos quienes solo ven opresión y coerción, donde el poder opera.

A este respecto, los autores se preguntan ¿Se caracteriza la comunicación (sobre la teoría de la planificación comunicativa) por la búsqueda del consenso y la ausencia del poder? O ¿Es la comunicación el ejercicio del poder y de la retórica?, ¿Cómo se unen eventualmente los actos individuales de comunicación, la búsqueda de consenso y la retórica, la libertad de la dominación y el ejercicio del poder?

Para Foucault las relaciones de poder son micro-procesos, de las macro-formas en que a menudo se manifiestan. Tales macro-formas, que incluyen la soberanía del estado y la dominación de un grupo sobre otro, son productos finales constituidos de muchas instancias particulares de las micro-relaciones.

Al respecto, aproximarse a la comprensión de estas relaciones de poder supone una visión simultánea de los procesos micro y macros en la planificación territorial, lo cual supone diferentes escalas de análisis e introducir el carácter contexto-dependiente del estudio de las relaciones de poder, razón por la cual se debe hacer extensa presentación de las condiciones que determinan un determinado momento o situación en la toma de decisiones con respecto al medio en el cual se presentan.

Conviene aclarar que este trabajo se basa en la definición de poder dada por Foucault en términos de que: “el poder no es una institución, y no es una estructura, no es cierta potencia de la cual algunos estarían dotados: es el nombre que se presta a una situación estratégica compleja en una sociedad dada” (1992, pág. 113), en este sentido, no se trata, de una especie de fuerza destructora, sino de una situación en la cual se intenta imponer o dirigir una conducta en el otro (1999, pág. 405) y, en la medida que sobre sujetos libres sea posible este ejercicio de una manera constructiva, se puede trascender el simple ejercicio del poder, hacia la construcción de relaciones de poder, donde los agentes se involucran de manera consciente y reciproca en la nuevas formas de entendimiento.

Pero Flyvbjerg (1998) aplicando a la planificación territorial, las teorías sobre el poder de Foucault, nos devuelve duramente a la realidad, cuando afirma que el poder tiene la capacidad para definir la realidad, es decir, crear a través de sus propias racionalizaciones, la validación tanto de la realidad que le interesa, como en la planificación, el tipo de soluciones a proponer, afirma que: “el poder tiene una racionalidad que la racionalidad no conoce” (pg 69) y dado que la racionalidad es contexto dependiente, concepto ampliamente desarrollado por Alexander (1992), la racionalización presenta a la racionalidad como su principal estrategia en el ejercicio del poder, lo cual puede suponer que a mayor poder, menor racionalidad, al tiempo que siendo este proceso dinámico, como la definición de la realidad misma, las relaciones de poder están en constante producción y reproducción, afirmando categóricamente que el conocimiento genera poder y el poder genera conocimiento.

Este panorama nos devuelve al centro mismo de la discusión; la planificación del ordenamiento territorial trabaja sobre unas definiciones de la realidad y por ende de las tendencias y soluciones que pueden estar fuertemente mediadas por quienes definen esa realidad y por ende por los intereses y visiones que persiguen, lo cual abre todo un universo de reflexión en torno a la planificación territorial como respuesta al interés común sobre el interés particular, como lo persigue el segundo principio para el ordenamiento territorial colombiano consignado en la Ley 388 de 1997.

Alexander (1992) afirma que: “si bien la planificación se ha asociado históricamente a la racionalidad, su concepto ha sido vago, cambiante e indefinido. Racionalidad no es otra cosa que una palabra más sofisticada para denominar la razón. Y se puede hacer una asociación positiva entre la racionalidad y la planificación y la planificación en la medida que la racionalidad provee razones para actuar a partir de decisiones” (pag 212) esta idea nos devuelve en alguna medida, pertinencia al oficio de los planificadores, pero tal como el mismo autor sostiene, cuando categoriza las formas de planificación a lo largo de la historia; es urgente evolucionar los ejercicios de planificación racional hacia una planificación cada vez más consciente de todas las fuerzas y tensiones sociales presentes en el territorio.

Estos conceptos, se pueden armonizar en la medida que si bien la racionalidad probablemente nunca está desprovista de influencias y manifestaciones del poder del grupo o agente que la construye, ésta buscará proveer razones para la toma de decisiones y la clave estará en lograr dilucidar con base en estudios técnicos, la verdad real, de la verdad aparente, no olvidemos que si bien el ordenamiento territorial es un ejercicio discursivo y político, se basa en datos ciertos o en la descripción de una realidad que en la medida que la técnica permita mayor precisión en su definición, limita en mayor medida las fuerzas discursivas del poder, si bien no se puede ser ingenuo como afirma Flyvbjerg (2001) en anularlas, pues el conocimiento de la realidad, todos sabemos es amplio y depende del cristal del poder con que se mire.

Igualmente, por precisa que sea la definición de la realidad que haga el ejercicio de la planificación, la solución efectiva de los problemas encontrados, de nuevo tienden a estar mediados por un interés político y por ende de poder, así, toda propuesta de solución siempre supondrá un ejercicio de poder que beneficiará inevitablemente a unos agentes por encima de otros.

En este sentido Alexander (1992) plantea: “la planificación racional no es buena planificación porque produce mejores decisiones; es buena porque tiene razones para dar cuenta del curso de acción encarado en la política, el programa o el plan.... El aspecto argumentativo de la planificación no contradice la racionalidad: es intrínseco a la planificación racional”

De la aparente tensión y oposición entre las ideas de Alexander (1992) –que al fin y al cabo propone un camino de reconciliación con la planificación como práctica- y las arrolladoras afirmación de Flyvbjerg (1998) en desarrollo de muchos de los enunciados de Foucault (1976), pareciera crearse una enorme brecha, sin embargo en mi opinión, lo que el último está tratando de hacer, es llamar la atención sobre las fuerzas de poder que toman lugar en la planificación, no para demoler la planificación misma como práctica para encausar transformaciones territoriales que debieran favorecer a la mayoría de los implicados, sino para crear caminos y metodologías que provean a la planificación nuevos ojos y sentidos para reconocer las constantes embates del poder a través de sus racionalizaciones de la realidad y por ende de las soluciones a proponer, es en últimas

poner la atención en el COMO se describe la realidad y con qué fin y COMO se abordan los procesos de planificación, para que en últimas el proceso sepa reconocer y lidiar con estas fuerzas, de otra forma, es como desconocer la materia misma de la que está hecha la planificación que en últimas es un mero ejercicio de poder.

Las discusiones acerca de si existe una racionalidad pura que pueda ser la base para describir la realidad y tomar decisiones en planificación, son extensas y van desde los postulados del iluminismo con Descartes, pasando por las definiciones contemporáneas de racionalidad categórica o epistémica de Mortimer y Maud (1976), entendida como la fuente última de las razones que justifican las creencias y sus acciones consecuentes, tal vez por la escasa tradición en planificación que posee Colombia, veremos en el capítulo dos, cómo la aproximación a la planificación que plantea la Ley 388 de 1997 se acerca más al iluminismo y en parte a la planificación comunicativa, que a las nociones más recientes sobre planificación racional.

Esta racionalidad depende de la producción del conocimiento como fuente de información en la planificación para tomar decisiones y la construcción de los discursos que sustentan determinado ejercicio de ordenamiento territorial, Dapena (2003) explica que Foucault más que ningún otro filósofo reciente, nos recuerda la importancia crucial del poder en la conformación y el control de los discursos, así como en la producción del conocimiento y la construcción social de los espacios. Su análisis del poder moderno ha sido leída a menudo por los teóricos de la planificación como una opresión negativa institucionalizada, pero su explicación del poder es productiva y local, más que opresiva y jerárquica y sugiere las oportunidades reales para agenciar el cambio.

Mientras Foucault (1972) consideró el discurso como un medio que trasmite, produce y reproduce el poder, señaló que también es un retardante, un obstáculo, un punto de resistencia, o sea, el punto de partida para la estrategia opuesta. Al mismo tiempo lo recava y lo pone al descubierto y lo expone frágil haciendo posible su prevención.

Este concepto nos conecta directamente con lo propuesto por Flyvbjerg (1998) en el sentido en que: “el propósito de la ciencia social no es el de desarrollar teoría, sino el de contribuir a la construcción de una racionalidad técnica de la sociedad que elucide el

dónde estamos, donde queremos ir y que es deseable de acuerdo a los diversos conjuntos de valores e intereses” (pg 167)

Aunque pudiera sonar simplista, este enfoque supone trascender la ingenuidad de pensar en un planificación desprovista de intereses y suponer en el conocimiento la garantía de racionalidad necesariamente cuando tampoco lo es del todo, siendo que el poder también produce conocimiento, al tiempo que se cuestionan todos los ejercicios de planificación participativa, no porque no sea necesaria desde la teoría habermasiana de la planificación comunicativa para la construcción de consensos, sino porque no se puede suponer que los agentes que participan en los procesos no sean igualmente voceros de diferentes grupos y formas de poder que no pueden ser interpretados como homogéneos, ni mucho menos completamente representativos, dado que en cualquier ser humano siempre están operando dos esferas de poder; el personal y el de grupo (Stone, 2009).

Propone pues Flyvbjerg (1998) la necesidad de siempre preguntarse ante un ejercicio de planificación:

- ¿Quién gana y quien pierde y mediante qué mecanismos de poder?
- ¿Hacia dónde vamos con esta planificación?
- ¿Tal desarrollo es deseable?
- ¿Qué debe hacerse?

Estas cuatro preguntas o variaciones de las mismas, aplicables a las cuestiones que rigen esta investigación, son retomadas como línea metodológica en este trabajo, toda vez que resumen el interés del mismo a ser aplicadas en cada uno de los momentos o procesos a analizar, en diferentes escalas.

Si bien las anteriores reflexiones de Flyvbjerg corresponden a su trabajo en relación al poder y la racionalidad publicado en 1998, en el año 2001, publica una segunda parte, donde busca encausar respuestas a los problema antes citados y propone escenarios de solución constructiva para la planificación, partiendo de una relación más consciente del poder en la planificación, “*Making Social Science Matter: Why Social Inquiry Fails and How It Can Succeed Again*”, en el cual establece unas premisas para llevar a cabo los análisis del presente trabajo, basado en el hecho de que mientras el poder produce

racionalidad y la racionalidad produce poder, su relación es asimétrica; el poder tiene una clara tendencia a dominar la racionalidad en la dinámica entre las dos.

En este trabajo, al autor trata de resolver el hecho de que la modernidad entrega a la racionalidad los principales medios para hacer la democracia, pero siendo la racionalidad más débil que el poder, la democracia basada en esta premisa tiende a ser igualmente débil, así mismo, como el énfasis normativo –de los Planes de Ordenamiento-, proviene de la racionalidad, deja el proyecto de la modernidad ignorante de cómo el poder trabaja y finalmente le deja el camino abierto al poder para imponerse, pues inclusive, en ocasiones, es difícil distinguir hasta qué punto las construcciones académicas y técnicas, no se encuentran al servicio de unas determinadas fuerzas de poder o más importante aún, si los agentes que detentan dicho conocimiento, no constituyen en sí mismos una forma de poder encubierta, de igual forma, el saber/poder es la categoría que Foucault usa para explicar que a cada forma de saber le corresponde una relación de poder y viceversa.

El primer paso para superar esta debilidad de la modernidad es empezar por comprender el poder, como relación omnipresente, esencia misma de las relaciones humanas, reconociendo que no es posible basar únicamente la democracia en la racionalidad para resolver nuestros problemas. Una explicación de lo anterior se encuentra en la tradición de las constituciones escritas como estrategia para controlar el poder, la relación entre todo lo escrito y normatizado versus el juego constante de cómo los agentes buscan evadir la norma, pues desde prácticas supuestamente democráticas, es posible por parte de los actores políticos utilizar la planificación para fines del poder.

Enfocándose en los valores y aspectos antes enunciados, Flyvbjerg propone los siguientes marcos de solución que serán retomados al final de este trabajo, estas ideas han sido basadas por el autor en la lectura del libro mencionado, pero han sido adaptadas para el propósito de esta investigación:

- La democracia es una muy larga carrera:

Si bien la reforma de las instituciones democráticas no soluciona del todo el problema, no quiere decir que estas no sirvan, o que ese no sea el camino, sólo que las transformaciones tienen sus efectos más lentos de lo que se necesita. Sigue siendo válido

que exista la planificación como función del estado y garante de que la democracia pueda ser ejercida en la planificación, aunque estemos aún lejos de encontrar la sincronía necesaria entre los procesos democráticos, la participación y el ordenamiento territorial, es solo cuestión de seguir intentándolo.

- Desarrollar las nuevas formas de participación:

La tradición nos muestra que las formas de participación que son prácticas, comprometidas y dispuestas para el conflicto, proporcionan un paradigma de virtud democrática, más que aquellas que son discursivas, dependientes y consenso-dependientes, esto es racionales.

Se trata de no colocar toda la Fe en la moderna idea normativa de la racionalidad del qué debería hacerse, sino en entender los sistemas de poder que conforma el cómo o qué se hace actualmente para entender la situación y trascender en la planificación.

- Colocando el poder como la base del análisis:

El poder visto como una densa red de relaciones omnipresentes y no solo localizado en centros instituciones o en una entidad que lo posee, el concepto de poder visto como ultradinámico, no visto como algo que se apropia, sino que es reapropiado, en ejercicios de constante atrás y adelante, en relación con la fuerza las tácticas y las estrategias, conocimiento y poder, verdad y poder, racionalidad y poder son analíticamente inseparables, el poder produce conocimiento y el conocimiento poder.

La cuestión central es cómo el poder es ejercido, no sólo quien tiene el poder y porque lo tiene, el poder se estudia a partir de las pequeñas cuestiones; llanas y empíricas no contando como punto de partida las grandes cuestiones.

- Acercándose a la realidad, bajo un lente más intuitivo:

Enfatizando en las pequeñas cosas y en los detalles que dejan entrever los juegos de poder, utilizando la Fronética como la virtud aristotélica relacionada con la sabiduría aplicada a través de la narrativa o relación de los acontecimientos y de la participación de los actores en la toma de decisiones focalizándose en los mecanismos de cómo en “las practicas” -lo que se hace o se ha hecho-, antes que en el discurso -lo que se dice-,

relacionando casos y sus respectivos contextos para dilucidar sus interrelaciones a diferentes escalas

2. Carácter Multiescalar de las relaciones de poder en la planificación urbana.

La aplicación de la Ley 388 de 1997 que se analiza en este trabajo, se genera en el marco del proceso de descentralización político-administrativa, que empezó a implementarse en la década de los años 80 del pasado siglo y que encontró sus mayores desarrollos en la década de los 90, no siendo el caso colombiano un caso aislado, sino que es parte de un proceso latinoamericano, fuertemente influenciado por la globalización.

En este contexto, las decisiones de planificación para el ordenamiento territorial, fueron trasladadas a los municipios, generándose así, al menos dos escalas de poder e influencia; la Nacional –que conserva algunas funciones asociadas al proceso, como la regulatoria o el manejo de algunas fuentes de recursos- y la Municipal, en la cual recae gran parte de la responsabilidad no solo de planificación, sino de financiación y de control.

Este proceso también considera las escalas departamento y área metropolitana, las cuales pueden cobrar importancia en algunos contextos, todo esto, da como resultado, que los procesos de ordenamiento territorial y transformaciones urbanas, se produzcan a partir de una suerte de interrelaciones de poder entre estas escalas involucradas, las cuales a su vez poseen diferentes agentes que se mueven entre éstos ámbitos tanto físico-territoriales como de esferas de poder.

Estas circunstancias, hacen complejo el análisis de los procesos de implementación de la legislación, en oposición con las décadas anteriores donde el poder era ejercido muy fuertemente desde la nación, pero al mismo tiempo, son las que explican tanto el surgimiento mismo de la Ley 388 de 1997, como de las nuevas dinámicas de relación entre poderes alojados en diferentes escalas territoriales.

Resulta entonces esencial , tener en cuenta para un análisis sobre las relaciones de poder en la planificación territorial, el carácter multiescalar -desde el punto de vista político y territorial- que dichas relaciones configuran, en la medida que si bien, la planificación

territorial en la mayoría de los países latinoamericanos, es una función local, siendo Colombia uno de los casos con mayor autonomía al respecto, (Pinto 2009), esta planificación se encuentra en permanente tensión entre la concurrencia y la subsidiaridad, con los demás niveles de gobierno, en especial con el nacional, que en ocasiones intentan retomar el poder local, en temas importantes para la generación y circulación de capitales, como es el desarrollo urbano asociado a la planificación territorial.

Sobre las expresiones del poder y la planificación en ciudades latinoamericanas, ha resultado de interés, como marco teórico para esta investigación, los trabajos del investigador chileno Zunino (2006) y del mismo autor con Hidalgo (2011).

Cabe anotar que estos trabajos presentan una aproximación a un marco conceptual que permite la realización de los estudios de caso, integrando muy diversas reflexiones de autores contemporáneos de las ciencias sociales, desde las aproximaciones a las ciencias políticas aplicadas de Foucault, pasando por las definiciones de tipos de actores sociales asociados a sus posturas frente al desarrollo de Giuseppe Dematteis (2006), en lo que tiene que ver con comprender el territorio como un hecho social y político, resultado de la interacción entre los sujetos y los poderes dominantes, hasta hasta las consideraciones de niveles de poder de Clegg (1989) y el carácter no-determinístico y multi-escalar de las relaciones de poder.

Para Zunino (2006) la multi-escalaridad se origina en “la noción de capacidad limitada para ejercer el poder” a través de todas las esferas territoriales y/o políticas, lo cual está asociado con la idea que cada agente tiene un poder diferencial para afectar procesos de decisión política que inciden en la construcción social del territorio, procesos que se producen asociando diversas escalas, en nuestro caso de análisis; nacionales, municipales y a su interior diferentes escalas locales.

Esto se explica, según el autor, porque mientras algunos agentes en posición de privilegio para ejercer el poder, pueden controlar nodos estratégicos de decisión; otros individuos permanecen excluidos de los procesos de toma de decisiones y que es por ello que el ejercicio del poder tiene el atributo de «capilaridad»: para que se sostenga determinada relación de poder se requiere de una complicidad —efectiva o inconsciente— entre los

que operan en la cúspide de la pirámide del poder como aquellos que están siendo excluidos.

Los estudios que realizan Zunino e Hidalgo evidencian, la forma en que los niveles superiores de gobierno en el caso chileno en asocio en muchos casos del sector privado de grandes capitales emergentes en torno a la urbanización y construcción, han manipulado la planificación y toma de decisiones en los niveles locales para realizar extensas transformaciones urbanas que tienen como supuesto propósito la dotación de vivienda y entorno adecuado a niveles vulnerables de la población, habitantes que a su vez son excluidos de la toma de decisiones en todos los aspectos que los incumben desde las soluciones mismas, su localización y hasta su forma de vida.

Supuestamente, los canales formales y legales de la planificación y la “participación” han sido abordados, utilizando mecanismos de exclusión y de toma de decisiones completamente sesgadas, hacia el interés de los grupos rentistas del capital y el suelo, así como de las infraestructuras civiles, en aras de un supuesto interés social.³

En comparación con el caso colombiano, se evidencian muchas similitudes con respecto a la forma como en las últimas dos décadas se ha manejado el tema habitacional entre la escala nacional y la municipal, es bien conocido el hecho de que muchas de nuestras apuestas nacionales sobre el tema han copiado la experiencia chilena, como se verá en desarrollo de los análisis contenidos en el capítulo dos de esta investigación.

En el caso de la ciudad Medellín, estas relaciones de poder se configuran y ejercen de maneras aún más complejas, dado el enorme poder político y económico de los gobiernos de las grandes ciudades colombianas, lo cual complejiza enormemente el ejercicio del poder de la nación.

³ Nada más parecido a la situación que hoy atravesamos en Colombia, en la cual en aras del interés de dar vivienda a las familias más pobres realmente se busca activar la construcción como mecanismo de corto plazo para activar la economía y la movilización de los capitales que esta involucra.

Pareciera en el caso chileno, que la planificación se ha dejado de lado intencionalmente para dejar libres el juego de intereses privados, en el caso colombiano y en particular el de Medellín, la planificación –formalmente hablando- pasa por uno de sus momentos de mayor fuerza legal y normativa, los actores más sobresalientes del proceso de ordenamiento territorial, parecieran comulgar con este proceso de “endurecimiento” de la planificación, si se lee el ajuste de mediano plazo del POT (2006) y sus normas complementarias, se encuentra una apuesta que en muchos casos coloca fuertes restricciones a la construcción, inclusive se puede afirmar que el POT es claramente contrario a la inercia e intereses tradicionales de urbanización de la ciudad –formal e informal-, siendo así la cuestión central a analizar: ¿Cuáles son las relaciones de poder que se construyen entre los diferentes agentes y actores sobre un imaginario de ordenamiento explícito en las normas, que formalmente se acepta pero que por otros medios se intentan incumplir?

Esta realidad configura un ejercicio de poder mucho más complejo que en muchas ocasiones involucra dobles discursos por parte de los agentes, es necesario evidenciar en la toma de decisiones, más que en el discurso, las maniobras más sofisticadas para transformar el territorio, manteniendo en la fachada los postulados de ordenamiento acordados.

Retomando algunos elementos como marco teórico de estos trabajos, se rescata e integra la influencia que poseen los individuos y organizaciones operando a niveles específicos; distintas escalas geográficas y por ende capacidades diferenciales de afectar las instancias de decisión política, lo cual permite efectuar análisis de tipo “multiescalar”, dado que:

“Siguiendo a González y Healey (2005) la capacidad de los arreglos de gobernanza para sustentar la acción colectiva depende no solamente de la existencia de un conjunto reglamentos formales y una adecuada estructura organizativa, también cobran relevancia el conjunto de reglas informales (no escritas) que regulan las prácticas sociales y éstas influencia —que podríamos denominar exógenas y endógenas— están co-presentes en todos aquellos instantes espacio-temporales en que individuos defendiendo intereses particulares intentan organizarse y llevar a cabo una acción colectiva para avanzar fines particulares.” Zunino (pag 12 -2006)

Para conocer hasta qué punto los actores locales tienen incidencia en la construcción social de las ciudades, será útil para este trabajo, el estudio en detalle de un proyecto en el cuarto capítulo de esta investigación, como es el caso del plan parcial de Simesa, en el cual un importante grupo de actores municipales (como ciudad) en oposición de otro grupo de actores locales (como barrio) se enfrentan, lo cual permite analizar los canales que utilizan para acceder a las instancias de toma de decisiones, a nivel estructural del gobierno de la ciudad y hasta el nivel nacional.

Resulta muy útil para este trabajo, la identificación de tres circuitos de poder en tres escalas para la toma de decisiones sobre transformaciones urbanas realizada por Clegg (1989); y explicadas por Zunino (2006) así:

“El nivel de los episodios está relacionado con las prácticas sociales más inmediatas. En esta escala el poder se manifiesta en las tácticas y estrategias políticas desplegadas por individuos que utilizan los recursos disponibles en su entorno inmediato (por ejemplo, el capital social de la comunidad), con el objeto de establecer alianzas y aumentar su capacidad para incidir en los procesos de toma de decisiones (el poder de los individuos o «poder agencial»). Al segundo nivel Clegg lo denomina de integración social y representa el punto en donde se encuentran las influencias del sistema social y la capacidad de los individuos para avanzar fines determinados. Es en este ámbito en donde toman forma concreta los arreglos de gobernanza para la acción colectiva. El tercer nivel se denomina integración sistémica y se relaciona la capacidad del sistema socio-político e ideológico que opera en una escala más general. El sistema imperante regula —pero no controla determinísticamente— la conducta de los individuos operando a escalas más restringidas (el poder de las estructuras sociales, el «poder estructural»)”.

De esta manera, se configurarán para el análisis multiescalar que se realiza en el capítulo dos de la presente investigación, tres escalas, correlacionando el anterior enfoque, de la siguiente manera: De abajo hacia arriba; los “episodios” o proyectos específicos, como la escala local, seguido del nivel intermedio o “la integración social” que será la escala municipal o caso de estudio centrado en Medellín y en tercer lugar; la “integración sistémica”, que será la escala nacional, como la integración con el sistema imperante y los grandes poderes privados tanto regionales como transnacionales.

3. Paradojas en la toma de decisiones de actores y agentes.

Analizar las relaciones de poder en la toma de decisiones para el ordenamiento territorial, implica necesariamente abordar los conceptos de agente, actor y sujeto, pues normalmente se habla acerca de las decisiones tomadas como producidas por “la administración municipal” o el “gobierno nacional” como si fueran individuos con voluntad propia e individual, pero no es así, son las personas detrás de las instituciones, quienes toman las decisiones, de las cuales terminan siendo responsables las instituciones y aunque las Entidades pudieran conferir un determinado enfoque general, dependen en gran medida de los intereses de quienes las conforman y dirigen en el momento de la formulación tanto de las políticas como de las reglamentaciones, como sucede en ejercicios como el POT.

En nuestra cultura, resulta siempre más conveniente referirse a las instituciones como un sujeto individual, para responsabilizarlas de las decisiones tomadas, antes que mencionar concretamente a los individuos que en su momento tomaron las decisiones, amparados o detrás de las instituciones, pero para poder explicar los acontecimientos, es esencial conocer quienes –como individuos con intereses y ejercicios de poder- tomaron las decisiones, es por esta razón, que en este trabajo se mencionan en ocasiones nombres propios o grupos de agentes, que en su paso por una institución, determinaron el curso de los acontecimientos, en ejercicio del poder que ejercieron, aunque en ocasiones, también se refieran en el análisis multi-escalar a los niveles generales de “nación” o “municipio”, como responsables de una decisión, sólo para simplificar el origen de una determinación, pero normalmente se hará una presentación genérica de quienes conformaban esa institución en determinado momento.

Los conceptos de agente, actor y sujeto, se utilizan indistintamente en los diferentes discursos, suponiéndolos como sinónimos, más no lo son, a continuación se hace uso de la diferenciación que hace Bourdieu (1998):

“Mientras que el concepto sociológico de agente presenta al individuo más bien como un reproductor de prácticas, el concepto de actor le amplía al individuo los márgenes de su decisión y de su acción, es decir de su autonomía, con lo que se le concibe como alguien capaz de convertirse en alguien creador o innovador en el ámbito de la acción. El agente

desarrolla prácticas acordes, en buena medida, con la posición que ocupa en el espacio social. Al actor se le reconoce, sobre todo, por las acciones que decide realizar.”

De esta manera, a lo largo de este trabajo se empleará generalmente el término de “agente” o “agentes” pues el mismo se centra en el ejercicio de poder normalmente realizado por grupos de personas que actúan aplicando practicas acordes con los intereses de grupo, sin embargo, esto no implica que en muchos procesos algunas personas han ejercido como actores, induciendo trasformaciones a los procesos de manera individual, pero los alcances de esta investigación, no permiten hacer este tipo de análisis que implican una mayor profundización en dichos individuos desde enfoques cercanos inclusive a la psicología.

Por otra parte, Salazar (2009), en el análisis que hace la autora del término “sujeto” de Touraine, lo diferencia del “actor” en tanto se trata de una construcción más compleja y pudiera decirse más evolucionada que el término “agente” pues en el contexto de una nueva modernidad, se trata de un ser humano que trasciende la simple toma de decisiones conscientes en los procesos hacia la trasformación de la realidad misma, partiendo de una comprensión del sujeto como alguien que posee libertad, voluntad, vida personal –aspecto que hace una gran diferencia con el agente en Giddens y esta vida personal realizada, influye en la toma de decisiones-, es un actor que hace parte de procesos de lucha y de resistencia, no corresponde a un esquema moral en particular y sobre todo cumple un papel de trasformador permanente del movimiento social.

Al respecto, pareciera que el término Sujeto describe a un Actor en un proceso más evolucionado que el de simple Actor y sugiere casi un ideal de ser humano en una era post-industrial, situación que puede no corresponder a la realidad de la sociedad colombiana y de Medellín en general, las descripciones que realiza el autor, llevan a la identificación de un agente que ha superado muchas de las luchas propias del modernismo y que en nuestro medio aún continúan vigentes, razón por la cual no encaja mucho como referente de análisis para el caso que se estudia en este trabajo, constituyendo más que todo un referente a futuro o ideal, en este orden de ideas y entendiendo también las similitudes entre ambas propuestas el término de “agente” empleado por Giddens se ajusta más al tipo de actor que se analiza en este trabajo y así será empleado bajo este contexto y connotación.

Dado que la toma de decisiones territoriales y por ende las transformaciones espaciales en la ciudad, puede llegar a ser un ejercicio bastante alejado de la técnica y con consecuencias en ocasiones contradictorias con la planificación, vale la pena reconocer que los agentes que intervienen, normalmente enfrentan una especie de paradoja para la toma de decisiones, entre lo racional y técnicamente deseable y lo posible políticamente hablando, al respecto, Stone (2009), realiza un importante avance en torno a la relación de los procesos de toma de decisiones en políticas territoriales y cómo los políticos o mandatarios van encausando estas decisiones en función de sus propias agendas enmarcadas en el famoso interés común, que sin embargo, evidencian en muchas ocasiones un juego de poder, con apuestas simultáneas –casi como un juego de probabilística- cuyo éxito consiste en ser lo suficientemente flexible, para adaptarse a las condiciones y circunstancias rápidamente cambiantes de los intereses de los demás agentes, de acuerdo a los intereses en juego y el peso relativo de los mismos.

Se retoman las premisas que analiza esta autora, sobre las opciones para la toma de decisiones, en función de la información disponible sobre un plan o proyecto por una parte y por otra sobre los efectos e intereses involucrados, bajo la perspectiva del tomador de decisiones públicas, en este caso de planificación de la ciudad, siendo de gran utilidad la matriz elaborada por Stone (2009) donde compara, por una parte las decisiones técnicamente correctas en planificación territorial, con las políticamente correctas, confrontación que en algunos aspectos y en determinados momentos se evidencia tanto en el proceso de planificación del POT de Medellín en 1999 como en sus dos ajustes, del mismo modo, se aplica en el proyecto específico que se analiza en el capítulo 4. La traducción que se muestra a continuación, es una adaptación del texto original:

Tabla 1. Modelos de toma de decisiones políticas sobre planificación.

MODELO ANALÍTICO RACIONAL (TECNICO)	MODELO POLÍTICO (DE LA CONVENIENCIA PRACTICA)
1. Objetivos y metas públicas explícitas y precisas	Metas ambiguas, manteniendo algunas metas secretas u ocultas.
2. Las metas como resultado de un análisis de	Estar preparado para redefinir las metas

MODELO ANALÍTICO RACIONAL (TECNICO)	MODELO POLÍTICO (DE LA CONVENIENCIA PRACTICA)
toma de decisiones planificadas	dependiendo de lo que la situación política dicte.
3. Tratar de imaginar todas las alternativas de solución posibles.	<p>Dejar fuera de la agenda las alternativas indeseables políticamente.</p> <p>Hacer aparecer la alternativa ideal (para su política) como la más fácil de conseguir.</p> <p>Concentrarse en una parte de la cadena causal del proceso, ignorando otros factores que puedan evidenciar costos políticos adversos.</p>
4. Definir cada alternativa claramente en función de las acciones que desencadena.	Utilizar una aproximación retórica para encubrir alternativas, haciendo aparecer “la” alternativa escogida como la única posible.
5. Evaluar los costos y los beneficios de cada consecuencia en todas las posibilidades y dimensiones.	Seleccionar del infinito rango de consecuencias, solo aquellas cuya relación costo – beneficio, haga aparecer la alternativa escogida como la mejor.
6. Escoger la línea de acción que maximice el bien común definido por el objetivo.	Escoger la línea de acción que genere menor costo político y que aparezca como la el mayor beneficio social para el público en general.

Fuente: Stone (2009) Traducción y adaptación propias.

Stone (2009) propone metodologías de medición de vectores desde el punto de vista matemático, correlacionando el peso específico que puede tener cada una de las decisiones a tomar entre aquellas que hacen parte de la columna del lado derecho con respecto de aquellas que hacen parte del lado izquierdo, siendo en casi todos los casos más oportuno y de mayor peso específico las soluciones del lado derecho, es decir aquellas que son las que más convienen por adaptabilidad y por rendimientos políticos, para mantenerse en el poder. En este trabajo no se aplicarán tales técnicas matemáticas, pero en el análisis de los momentos que se desarrolla en el capítulo dos, se buscará la constatación de algunas de las hipótesis contenidas en la anterior matriz.

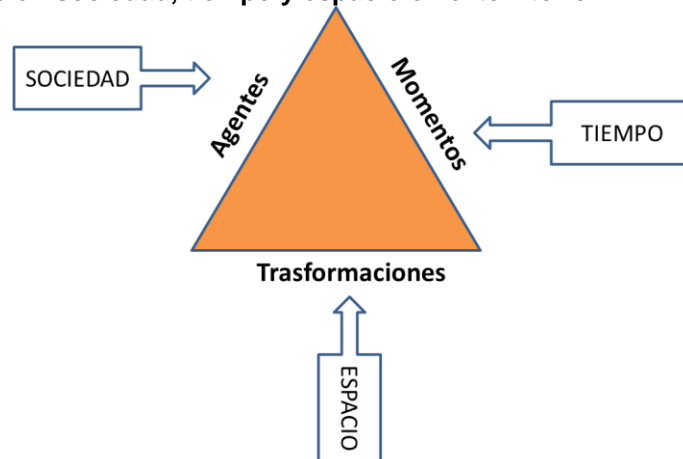
Este tipo de enfoque resulta complementario al expuesto en el anterior aparte basado en Flyvbjerg y de éste en Foucault, dado que suma a la complejidad que supone la multiplicidad de juegos de poder de los agentes que participan en los procesos de planificación territorial, la situación del tomador central de decisiones que en el caso del POT de Medellín lo representa el Alcalde Municipal y los agentes más estratégicos de su administración municipal, como autores de la propuesta del POT, que se lleva al Concejo Municipal, para su adopción, conformado éste, esencialmente por agentes que representan concretos intereses de grupos sociales, de lo cual se deriva un inevitable conflicto de racionalidades, cuya compleja solución es materia de permanente tensión en la práctica y que se evidencia por ejemplo en el actual momento de ajuste del POT (2014), como se comenta en el capítulo dos.

Es también el Alcalde y los tecnócratas del Departamento de Planeación, quienes aprueban los planes parciales y proyectos específicos emanados del mismo POT, por lo tanto son quienes deben dilucidar entre sus propios intereses políticos y las apuestas colocadas tanto por encima como por debajo de la mesa, de los agentes que intervienen en los procesos, deben en últimas hábilmente saber leer en estos juegos de poder y los discursos que presentan, las verdaderas intenciones de los mismos, al tiempo que debe poder conjugarlos con sus propios discursos e intereses, combinación de factores que origina lo Stone (2009) denomina la “paradoja de la política” y es que al final la decisión tomada debe aparecer compatible con los intereses más representativos de la sociedad, evitando aparecer las decisiones como favorecimientos específicos y simultáneamente no desviarse de su propia agenda a sabiendas de que cualquier decisión en ordenamiento territorial, siempre termina –intencionalmente o no- favoreciendo a determinados grupos sociales.

En ocasiones, el tomador último de decisiones puede no tener un control total sobre todas las decisiones que se incluyen en un POT, en otros casos puede suceder que sea imposible equilibrar la ecuación antes enunciada, es posible en los análisis que se realizan en este trabajo en la escala municipal, rastrear algunas manifestaciones en la toma de decisiones que reflejan varios de los procedimientos expuestos en la matriz de análisis, para lo cual se propone un enfoque metodológico relacionado con la narratología tal como se explica en el siguiente aparte.

En síntesis, la siguiente gráfica, ilustra el tipo de análisis que pretende adelantar esta investigación, relacionando tres variables en cada escala; el momento en particular en que se toman las decisiones, los agentes directamente implicados y las decisiones tomadas para ordenar o regular el territorio físico, es decir en su mismo orden las variables; tiempo, sociedad y espacio:

Gráfico 1. Articulación sociedad, tiempo y espacio en el territorio.



Fuente: Ortiz y García 2014.

4. Fronética, Narratología y Autoetnografía como enfoque y método de estudio

Flyvbjerg (1998) en aras de profundizar en el análisis de las relaciones de poder en la planificación territorial, propone que es esencial utilizar el relato y la descripción de los acontecimientos, aún en sus detalles, para acercarse a comprender las dinámicas del poder, siendo este proceso una típica aplicación de la Fronética entendida este como la virtud intelectual aristotélica de la prudencia, o sea de la sensatez; la sabiduría práctica.

Las circunstancias que rodean la elaboración de esta investigación hacen propicio que se recurra a un enfoque metodológico para sacarle partido al hecho de que el autor de la misma, ha estado presente en los acontecimientos que se describen en los momentos del proceso, tanto en la expedición de la Ley sobre la cual se investiga, como en la aplicación de la misma en el POT de Medellín y en el proyectos demostrativos que se retoman, lo cual no quiere decir que hayan estado bajo su control, sino que su participación como técnico en diversos niveles cercanos a la toma de decisiones, lo convierte en espectador y

en algunos casos inclusive en actor, privilegiando la utilización de la narrativa y la autoetnografía como métodos, en aplicación directa de la Fronética como ciencia social según la propuesta de Flyvbjerg.

La Fronética como método para la investigación sobre la planificación, se mueve entre el análisis analítico y del conocimiento científico (episteme) y el conocimiento técnico o el conocimiento práctico aplicado (know-how) es decir (techne) e involucra los juicios y decisiones tomadas entendiendo la dimensión política y social de los agentes o actores. Esto aplicado a este trabajo, lo sitúa entre un análisis de tipo científico que aplica herramientas de análisis territorial como las que se mostrarán en el capítulo tres en cuanto a la medición de indicadores cuantitativos de aplicación del POT de Medellín y el análisis de las decisiones tomadas en el plano político que involucra a los actores intervinientes en estos planes y proyectos.

Se identifica como técnica intermedia de investigación, pues toma de ambas dimensiones, elementos para construir un panorama o mapa de las relaciones de poder presentes en cada momento de toma de decisiones, para lo cual se basa de una parte de datos técnicos irrefutables y de acontecimientos reales, pero contraponiéndolos con explicaciones que parten más desde un enfoque más intuitivo, pues en últimas la Fronética se concibe por estos autores como ese conocimiento instintivo pero bien documentado y basado en la práctica de la experiencia que provee como en el caso del autor de este trabajo, el haber estado presente en los acontecimientos que se relacionan, sin descuidar los esfuerzos de triangulación o de sustentación con evidencias externas al autor los acontecimientos o más bien las evidencias de las decisiones tomadas.

La Fronética no aparece en el Diccionario de la Lengua Castellana, se trata de una interpretación contemporánea del concepto Aristotélico de Phronesis; sabiduría práctica, estado verdadero, razonado y capaz de acción, la cual integra a su vez conceptos desde Maquiavelo, Nietzsche y Foucault, en cuanto a las relaciones entre el poder y el conocimiento, el poder y la racionalidad y la racionalidad en la planificación con las racionalizaciones que construye el poder.

Aplicada a este trabajo es una herramienta para aproximarse a entender cómo la asimetría entre poder y racionalidad configura las relaciones entre la planificación y la

realidad fáctica, en este sentido las debilidades de la apuesta de la Ley 388 de 1997, desde un comienzo y del POT de Medellín, pero reconociendo que son los actores y agentes del proceso quienes intervienen y dar forma a estas relaciones en función de sus intereses.

Retornando al método que supone la Fronética, éste se centra en el relato o narración de los acontecimientos, en este caso por parte del autor presente en los mismos momentos de quiebre, sin embargo, no resulta del todo preciso traducir el término empleado por los estudiosos del tema, -Flyvbjerg entre ellos-, de "*narratology*" como "narratología", pues la narratología según el Diccionario Manual de la Lengua Española Vox. 2007, es el Estudio de las fórmulas y módulos de funcionamiento de la narrativa y la **narrativa** es un Género literario en prosa compuesto por las obras que narran una historia o un Conjunto de las obras literarias en prosa, como novelas o cuentos, de un determinado autor, época o lugar, es decir que se trata de una definición bastante amplia del término.

Sin embargo, no habiendo una palabra en castellano que directamente signifique lo que se quiere indicar como una técnica narrativa aplicada precisamente a la Fronética, se aplica en el contexto de este trabajo como "narratología", tratando se homologar este término al interés de relatar los acontecimientos o procesos, que pudieron llevar a tomar una determinada decisión en este caso de planificación, a partir de analizar el contexto y las relaciones de poder e intereses involucrados.

Ahora bien, la narración de los acontecimientos en esta forma de "narratología" pudiera producirse por el autor como una simple relación de acontecimientos desde un observador más o menos imparcial, sin embargo hasta ahí, sólo se trataría de un proceso referido a la narrativa y lo que se quiere indicar es que a partir del relato se analizan las posibles relaciones de poder e inclusive siendo el autor en ocasiones un agente mismo del proceso, se pretende generar una suerte de auto análisis o de reflexiones en donde el autor como parte del proceso y en ocasiones, cuando se ha visto en una posición dominante, se cuestiona su relación con el poder, llevando este trabajo a una dimensión más cercana a la autoetnografía.

Según Heewon Chang (2006) La autoetnografía es una técnica de investigación etnográfica que utiliza los materiales y experiencias autobiográficas del investigador como

fuerza primaria, se diferencia de otras técnicas de auto-narrativa como la autobiografía y los relatos de memoria, porque se centra en el análisis y la interpretación de los aspectos culturales presentes en el entorno del investigador, pensamientos y experiencias de su relación con la sociedad. Igual que la etnografía, la autoetnografía persigue como última meta la comprensión cultural que subyacen en las experiencias personales y su relación con el entorno.

Articulando este método con el propósito de realizar un análisis multiescalar del presente trabajo, se hace necesario, buscar las relaciones entre la experiencia concreta y personal, con los acontecimientos de otros contextos interdependientes, es decir capturar la multiescalaridad ampliando o cerrando constantemente el lente, con el fin de centrarse en identificar consecuencias de decisiones nacionales e implicaciones en las decisiones macro, originadas en procesos locales.

Si bien, el autor no posee ni la formación ni los medios propios de la antropología y de la etnografía para realizar análisis profundos en torno a comprender los procesos culturales que subyacen en la relación entre la planificación territorial y los mecanismos de poder de los grupos dominantes, es posible acercarse tangencialmente a esta técnica, como sustento metodológico, aunque no llegue hasta sus últimas consecuencias y proponer desde esta investigación una interpretación socio cultural del fenómeno y de su relación personal como el proceso y su contexto social. De forma tal, que se dejarán algunos enunciados y apreciaciones personales sobre la relación entre la Ley y lo que pudiera denominarse la cultura colombiana imperante sobre la participación para la planificación territorial, más a manera de interrogantes que pudieran ser retomados para posteriores investigaciones compartidas con especialistas en ciencias sociales y antropología que a todas luces hacen falta en nuestro medio para comprender en profundidad estos procesos.

Los autoetnógrafos utilizan igualmente para la investigación la recolección de datos, la interpretación y análisis de los datos y la elaboración de un reporte escrito, el cual puede ser relacionado con la narratología antes descrita, recolectando datos de campo a partir de su propia observación, participación en los eventos, entrevistas o revisión documental,

verificando y triangulando fuentes y contenidos, tratando de descifrar los significados culturales de los eventos.

Heewon (2006) describe que las técnicas de recolección de datos de la autoetnografía incluye herramientas visuales como dibujos de lugares significativos, así como representaciones de redes sociales o relaciones de cercanía entre individuos u organizaciones, también “culturogramas”, de forma tal que en el presente trabajo se propondrán algunas formas de representación gráfica de la forma en que se materializa para los actores “quien gana y quién pierde” con la planificación y las decisiones que se toman en cada momento en cada escala de análisis.

5. Estrategia metodológica mixta

De la pregunta inicialmente formulada: ¿La Ley de Desarrollo Territorial ha contribuido al ordenamiento físico territorial de las ciudades y en particular en el caso de Medellín?, se desprenden a la luz de los anteriores referentes conceptuales y metodológicos el siguiente conjunto de preguntas:

¿Qué problemas surgen para la implementación de una Ley orientada al fortalecimiento de la planificación y la gestión territorial desde el Estado en una época donde la mayoría de las políticas públicas se dirigían al neo-liberalismo?

¿Qué concesiones hace la Ley de desarrollo territorial al modelo imperante? ¿Cómo los diferentes agentes, públicos y privados toman posiciones bajo el nuevo marco regulatorio creado por esta Ley?

¿En qué medida los sucesivos gobiernos nacionales han fortalecido o debilitado el proceso de implementación de la Ley?, ¿Cuáles son las alianzas que han creado con determinados agentes en los territorios municipales y cuáles son sus posibles propósitos?

¿La implementación de la Ley 388 de 1997 en el Municipio de Medellín, a través de su POT ha contribuido a desarrollar un modelo de ordenamiento territorial? ¿Cuáles son sus mayores dificultades, avances y retrocesos?

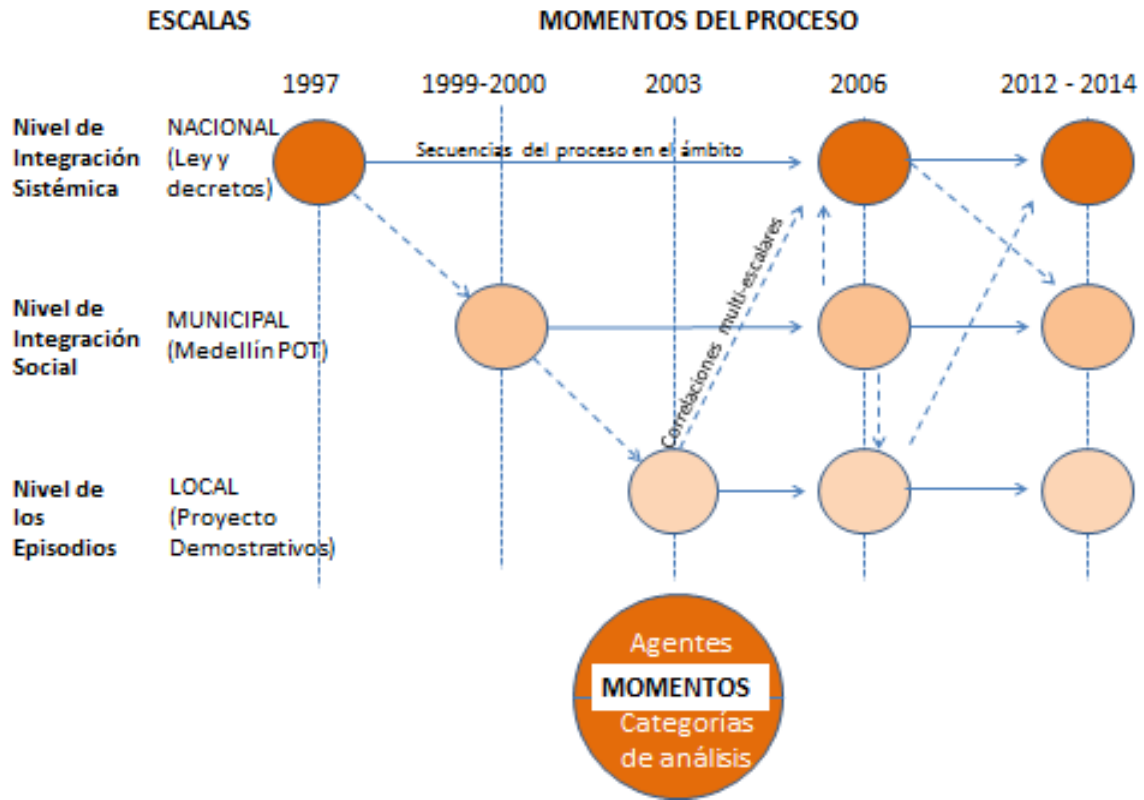
¿Cómo se han reorganizado los diferentes grupos de poder y agentes involucrados en el ordenamiento territorial de Medellín, frente a la implementación del POT y de manera específica en relación con los derroteros de crecimiento hacia adentro y preservación del borde?

¿Cómo se evidencian y construyen las relaciones de poder entre los actores estratégicos que participan de proyectos estratégicos de implementación del POT?

Para aproximarse a responder estas preguntas desde la narratología y la combinación de técnicas de validación cuantitativa, es necesario organizar metodológicamente la investigación en diferentes escalas dada la multiescalaridad del proceso de planificación; nacional, municipal y local, identificar los momentos de los procesos que se dan de manera interrelacionadas entre estas escalas y que poseen impactos simultáneos, siendo el estudio de caso central el POT de Medellín y estableciendo para cada momento a analizar las preguntas guías aplicables a la situación presumible de los actores involucrados, las cuales constituyen las categorías de análisis, todo lo cual supone la utilización de técnicas mixtas de investigación.

El siguiente gráfico sintetiza la propuesta metodológica en lo que tiene que ver con las escalas de análisis y la identificación de los momentos, los cuales tienen que ver con las claras coyunturas por las que ha atravesado tanto la evolución de la Ley como el POT de Medellín y sus proyectos demostrativos:

Gráfico 2. Síntesis de la propuesta de articulación de momentos – escalas – agentes.



Fuente: García B., 2014.

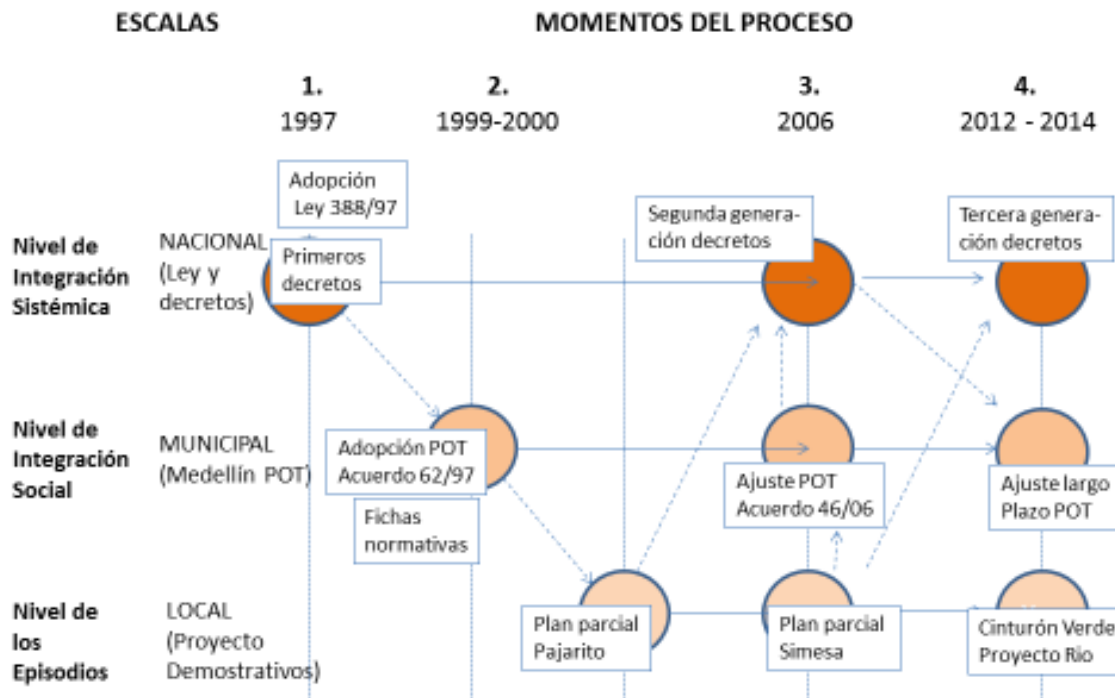
En la gráfica, se representan estos momentos o coyunturas con círculos, entendiendo que en cada uno de ellos se analizará las relaciones de los agentes involucrados con respecto a las relaciones de poder ejercidas, las cuales constituyen las categorías de análisis.

Se puede observar como la multiescalaridad implica establecer las correlaciones e impactos que se generan entre las escalas. Como es obvio, el proceso se desencadena con la expedición de la Ley 388 de 1997, lo cual trae como consecuencia directa la elaboración del POT de Medellín y el desarrollo de algunos de sus proyectos emblemáticos o demostrativos, pero a partir de estas experiencias tanto locales como municipales, se causan impactos a las escalas superiores, así, se analizará cómo la elaboración de planes parciales en Medellín y otras ciudades, determinó en alguna medida, nuevas reglamentaciones nacionales tanto para limitar a los municipios en esos desarrollos como para regular los intereses del ejecutivo nacional.

De igual forma, los ajustes a los POT sucedidos en el caso de estudio y en Bogotá, con las consecuentes restricciones impuestas a la construcción, han determinado sucesivas “oleadas” de reglamentaciones nacionales para flexibilizar o francamente desregular la actividad privada, estas consecuencias y correlaciones en la gráfica se ejemplifican con las líneas punteadas diagonales.

La siguiente gráfica hace explícitos los momentos de análisis, que aunque serán motivo de sustentación en el capítulo dos de esta investigación, consideramos necesario evidenciar cuales son los principales acontecimientos que hacen de estos momentos coyunturas específicas del proceso, en las tres escalas utilizadas y sus interrelaciones:

Gráfico 3. Descripción específica del acto administrativo que identifica cada momento en el marco de las escalas y agentes.

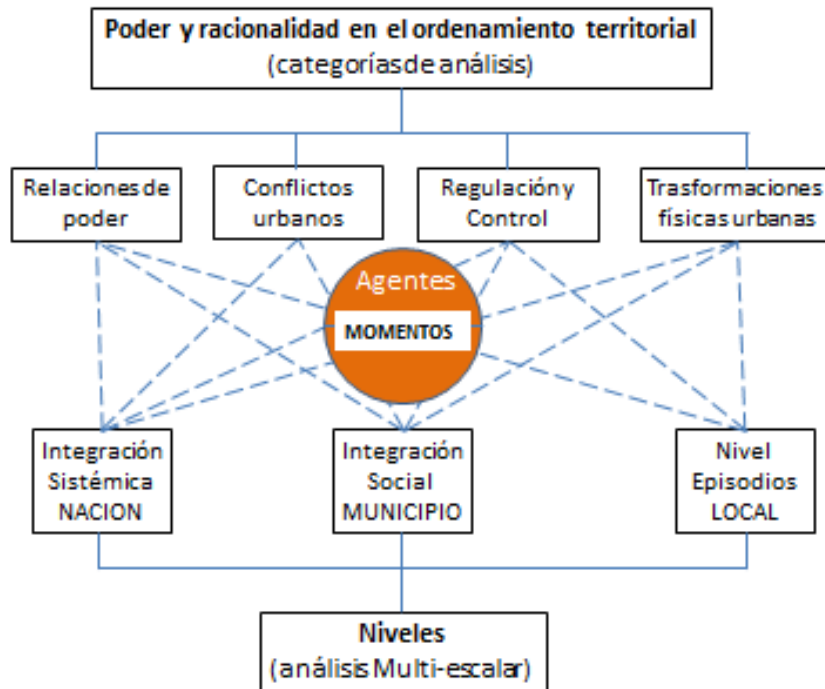


Fuente: García B., 2014.

Cada momento del proceso –descrito en las gráficas por un círculo-, supone realizar las preguntas pertinentes que sugieren las categorías de análisis inicialmente establecidas, las cuales giran en torno al papel que han jugado los diferentes grupos de agentes en la toma de decisiones, como manifestaciones del poder que han ejercido en cada momento.

La siguiente gráfica, ilustra en términos generales cómo se pueden relacionar las diferentes categorías con los niveles o escalas, en cada momento para preguntarse sobre el contexto en que han operado los agentes:

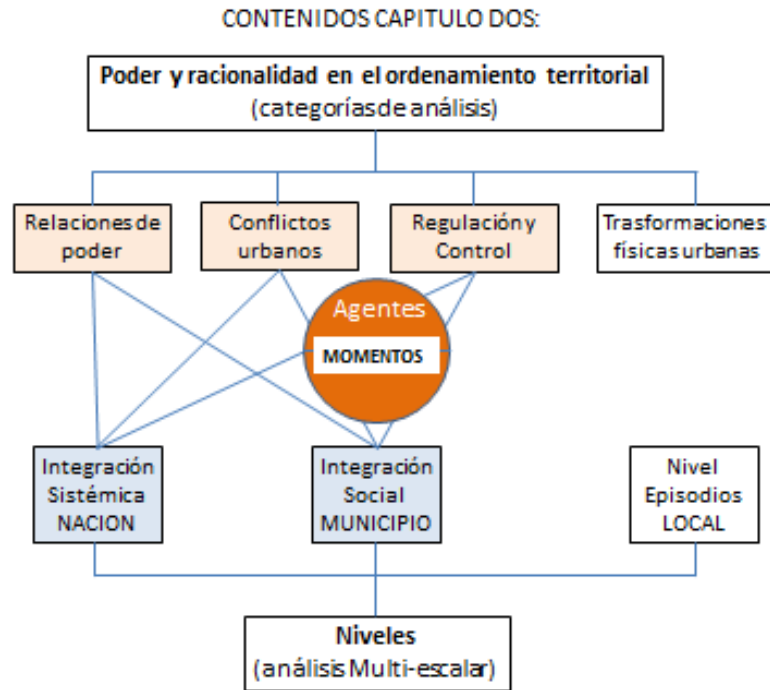
Gráfico 4. Articulación de las categorías de análisis con los momentos y agentes.



Fuente: García B., 2014.

La manera como se estructura esta investigación en forma de capítulos y contenidos, aborda por partes el análisis que sugiere la anterior gráfica y su desarrollo en momentos en el tiempo, antes presentados, se organiza de la siguiente forma: En el primer capítulo se abordará desde la narratología, el análisis multiescalar cubriendo las relaciones entre los niveles Nación y Municipio, siguiendo en el tiempo, tres momentos en la primera escala y tres momentos en la escala municipal, los cuales entretienen las relaciones entre la legislación nacional y las regulaciones municipales, centradas en el caso de Medellín, pero haciendo algunas relaciones al caso de Bogotá, el siguiente gráfico, muestra las relaciones que se cubren con este análisis:

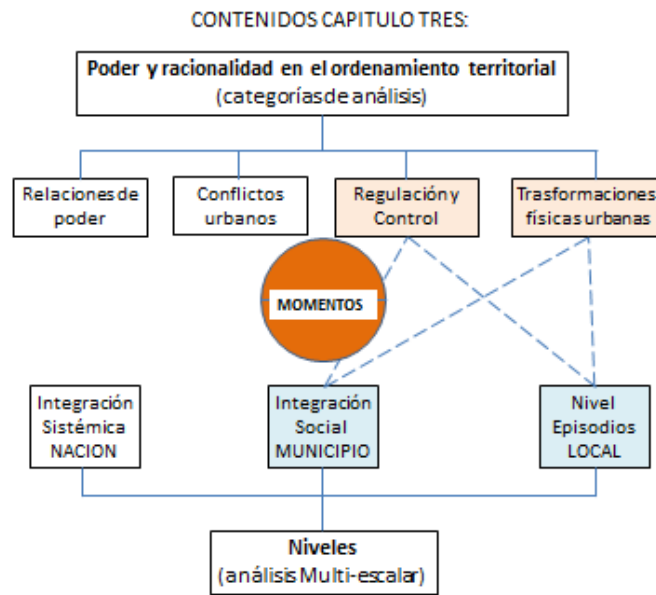
Gráfico 5. Categorías de análisis y escalas a analizar en el capítulo 2.



Fuente: García B., 2014.

Como vemos, en este capítulo dos, no se abordan los procesos de tipo local o del nivel de episodios que serán analizados más adelante, ni tampoco se lleva a cabo un análisis detallado sobre las transformaciones físico-espaciales generadas por este proceso, el cual se adelantará en el capítulo tres, en el cual se lleva a cabo una evaluación de tipo cuantitativo sobre los impactos físico-territoriales del POT de Medellín, el cual permite llevar a cabo una triangulación a manera de validación, sobre los contenidos antes expuestos en la escala municipal y sus relaciones tanto con la escala nacional, como con la escala local, los contenidos abordados se señalan en la siguiente gráfica y dado que no se trata de un análisis cualitativo, las relaciones de poder no son abordadas, ni tampoco los conflictos urbanos, sino únicamente las evidencias cuantitativas en términos locales y municipales de los impactos de las regulaciones del POT en la transformación física, la siguiente grafica ilustra las categorías abordadas en el capítulo 3:

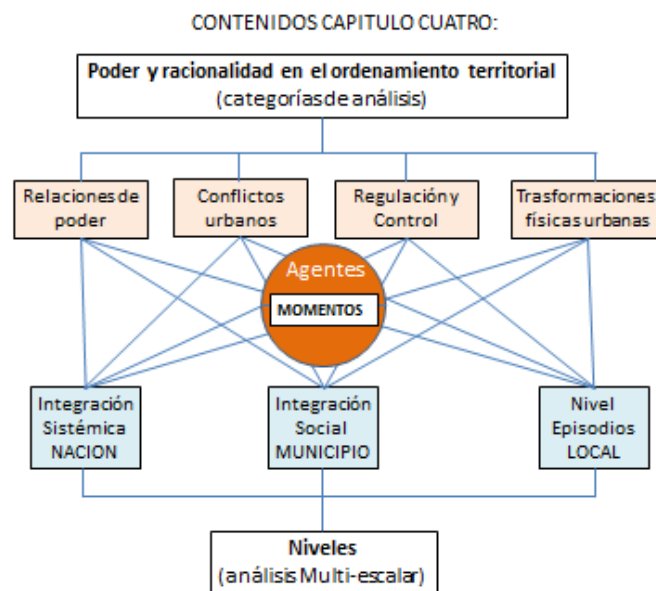
Gráfico 6. Categorías de análisis y escalas a analizar en el capítulo 3.



Fuente: García B., 2014.

En el capítulo cuarto se lleva a cabo un análisis del nivel de los episodios, es decir de un proyecto emblemático de la implementación del POT, de nuevo es un análisis centrado en las relaciones de poder, desde local pero que involucra todas las categorías de análisis y las escalas, aunque el peso del nivel nacional sea leve.

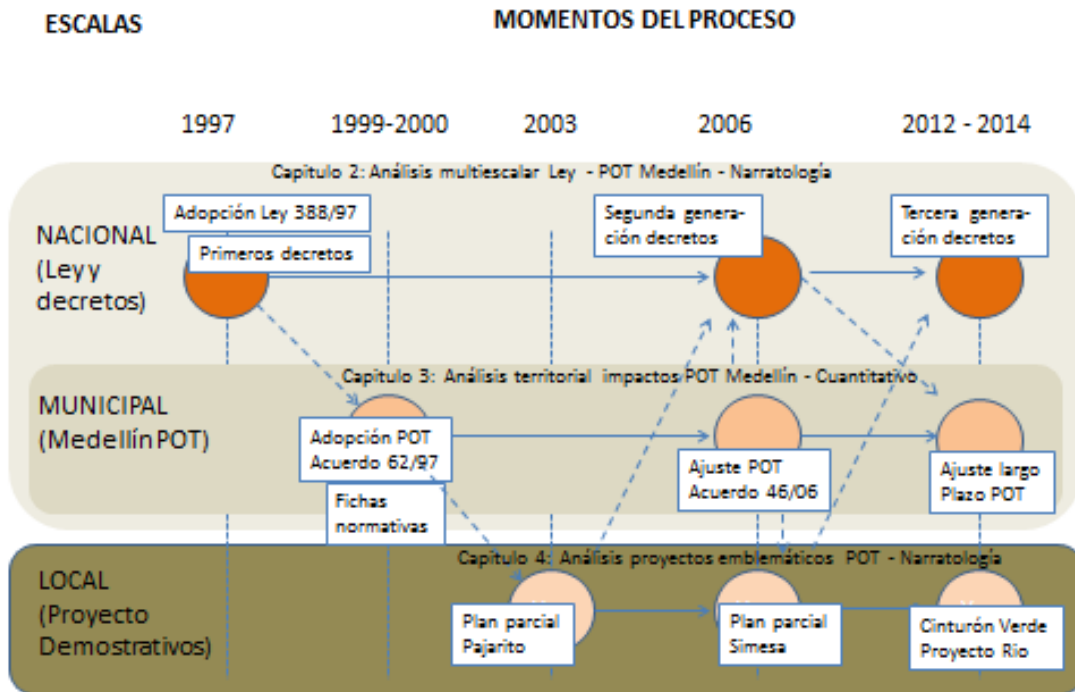
Gráfico 7. Categorías de análisis y escalas a analizar en el capítulo 4.



Fuente: García B., 2014.

Considerando los momentos, el siguiente gráfico ayuda a comprender los momentos que se abordan en cada capítulo, para cumplir con los objetivos trazados por la investigación:

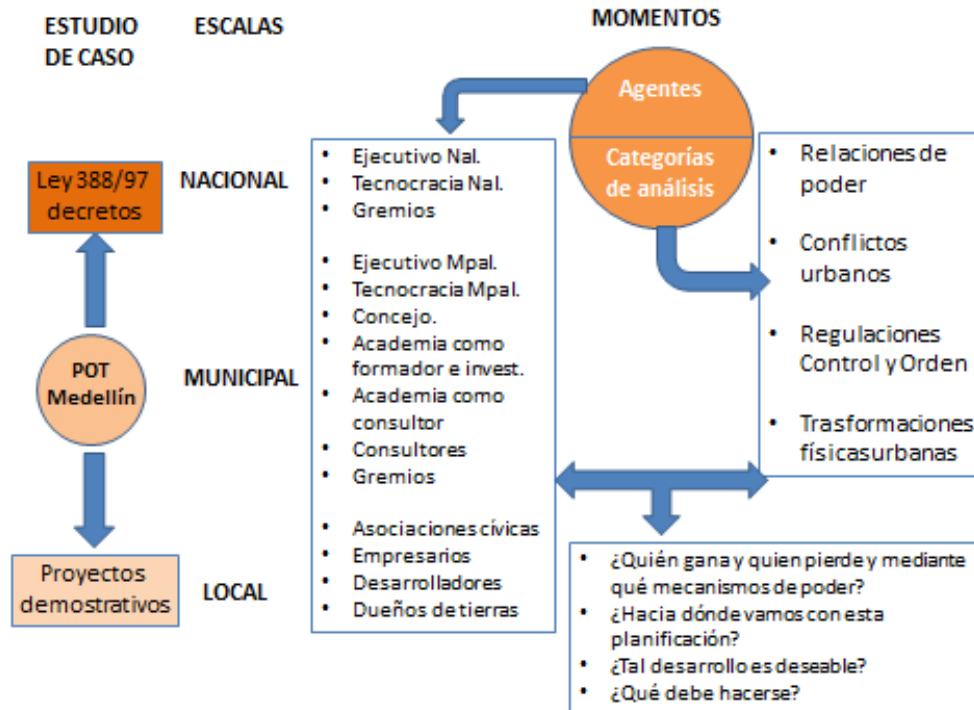
Gráfico 8. Síntesis de contenidos de análisis por capítulos.



Fuente: García B., 2014.

Desde el punto de vista del estudio de caso, no se debe perder de vista que éste se centra en el POT de Medellín, como referente de los impactos de la aplicación de la Ley 388 de 1997, los cuales se deben relacionar con el propio origen de la Ley en la escala nacional y de sus decretos regulatorios a esta escala, al tiempo que se analizan proyectos concretos emanados de dicho POT y por tanto de la Legislación municipal y nacional simultáneamente.

Gráfico 9. Identificación específica de grupos de agentes por escala.



Fuente: García B., 2014.

Esta gráfica muestra la metodología por escalas, pero se incluyen los principales agentes que serán analizados en sus relaciones de poder en cada una de las tres escalas; deben ser diferenciados los agentes que pertenecen en las escalas nacionales y municipales al nivel de decisiones políticas, como lo explica Stone (2009), de aquellos que hacen parte de las tecnocracias o instituciones públicas que elaboran los Planes y reglamentaciones, sus intereses no son siempre los mismos.

Por otra parte en el campo de la Academia o Centros de Investigación en torno al ordenamiento territorial, su participación en los procesos y actitudes, no son necesariamente las mismas cuando actúan como centros de educación que cuando actúan en el plano de la consultoría, al tiempo que el advenimiento de esta legislación creó un grupo de agentes antes desconocido, conformado por profesionales del sector privado que actúan como consultores técnicos de los procesos tanto en el campo del urbanismo, la planificación, el derecho urbano o la gestión urbana, constituyendo en la actualidad actores importantes a ser tenidos en cuenta, al igual que los tradicionales

implicados en los procesos tanto municipales como proyectos locales, como son los gremios, los desarrolladores, los propietarios de suelos y por supuesto las organizaciones de base que toman lugar en el territorio, cuando éstas existen.

Analizar las relaciones de poder de los agentes antes mencionados supone que éstos poseen intereses de grupo únicos y homogéneos, lo cual en la práctica no es siempre cierto, aparte de que algunos agentes pueden pertenecer simultáneamente a varios grupos y así configurar diferentes matices de participación en la toma de decisiones del momento.

En este ejercicio no se llevan a cabo entrevistas con los implicados, debido a la técnica narratológica desde el autor que aplica y el amplio espectro que se pretende abarcar, de forma tal, que no es posible afirmar que las intenciones de poder que se presuponen en determinado agente, son las que se enuncian, solamente se supondrá desde la evidencia fáctica de los hechos y acontecimientos, las posibles aplicaciones de poder que han ejercido, toda vez que como afirma Flyvbjerg (2001), la Fronética debe tomar especial atención de lo que se “hace” más que de lo que se “afirma”, toda vez que, los análisis develarán cómo en ocasiones los discursos empleados por los agentes, difieren diametralmente de la forma como efectivamente actúan.

De las preguntas de base que enuncia Flyvbjerg en su metodología, se desarrollan las cuatro categorías de análisis que serán analizadas en cada momento y en cada escala, la primera de ellas, tiene que ver con el tema central de identificar con respecto a los agentes y el momento a analizar, a quienes y en qué medida beneficia o afecta la decisión tomada en ese momento, lo cual se evidencia aproximándose a identificar las relaciones de poder presentes, utilizando de nuevo desde la narratología, la evidencia de los hechos y la aplicación de la Fronética como la sabiduría derivada de la experiencia y la intuición, el autor propondrá unos posibles escenarios de explicación al respecto, los cuales se van concatenando entre escalas y la evidencia va mostrando cómo se puede haber ejercido el poder para tomar un camino u otro o, como simplemente en cada momento se configuran grupos de “ganadores” o de “perdedores” y cómo ésta situación gobernará el siguiente momento, dado que los agentes “perdedores” normalmente, utilizarán su poder para tratar de equilibrar o mejorar su situación.

Es esencial comprender en esta investigación que estas relaciones de causa – efecto, se asumen como hipótesis y que sería muy productivo en un futuro profundizar con otras técnicas más directas y detalladas, sin embargo, como se verá, en la mayoría de los casos estas causalidades y los juegos de poder ejercidos resultan bastante obvios, en forma de las reglamentaciones emitidas o las decisiones tomadas, cuando se analizan en temas y proyectos específicos, razón por la cual la verificación desde las actuaciones concretas de los tomadores de decisiones en planificación, se hace esencial, como constatación de las hipótesis sugeridas.

El anterior proceso metodológico se aplica en el capítulo dos. Para el capítulo tres, donde se lleva a cabo un análisis cuantitativo sobre los impactos físico-territoriales del POT, se aplica una metodología desarrollada por la Profesora Catalina Ortiz Arciniegas (2013), para realizar evaluaciones territoriales, tomando la categoría donde se identifican procesos de estructuración urbana a partir de referentes empíricos observables, de acuerdo a la siguiente tabla:

Tabla 2. Referentes empíricos para el análisis territorial cuantitativo.

CATEGORIA: PROCESOS DE ESTRUCTURACIÓN URBANA - REFERENTES EMPIRICOS	
ACTUACIONES URBANISTICAS	URBANIZAR
	CONSTRUIR
	PARCELAR
FORMAS CRECIMIENTO URBANO	DE INVASION
	DE ASENTAMIENTO PIRATA
	POLIGONO
	ENSANCHE
TIPOS CRECIMIENTO	DE EXTENSIÓN /AGREGACION (1)
	DENSIFICACION

CATEGORIA: PROCESOS DE ESTRUCTURACIÓN URBANA - REFERENTES EMPIRICOS	
	REDESARROLLO (2)
USO DEL SUELO (3)	USOS PREVALENTES
	FORMAS DE MEZCLA

Fuente: Ortiz, Catalina (2013), adaptación del autor.

Al cuadro inicialmente desarrollado, se han realizado los siguientes ajustes para la presente investigación:

- (1) Se han unificado las categorías de extensión y agregación, dado que por la escala del análisis que se llevará a cabo –escala municipal-, dicha diferenciación no es fácilmente detectable.
- (2) Se incluye la categoría de redesarrollo, asimilable a la forma de renovación urbana que se pretende privilegiar en el POT de Medellín y se diferencia de categoría de “densificación” pues esta se relaciona con el desarrollo predio a predio, mientras que la primera tiene que ver con procesos direccionados normalmente por planes parciales.
- (3) Se incluye un análisis de usos del suelo, pues si bien no es una forma de estructuración física, la manera cómo se ha aplicado la sana mezcla de usos, resulta importante para evidenciar el cumplimiento del modelo de ordenamiento.

Estos análisis se realizan sobre los dos ámbitos estratégicos involucrados directamente en el crecimiento hacia adentro en el corredor del río y la contención de la expansión urbana, es decir; en los ámbitos Río y Borde urbano y rural.

Los siguientes son los descriptores generales que se aplican en el capítulo tres, para responder a las preguntas relacionadas con la investigación y que se aplicarán mediante indicadores precisos para cada descriptor:

Tabla 3. Preguntas a resolver en el análisis territorial por referentes empíricos aplicables al POT de Medellín.

CATEGORIA: PROCESOS DE ESTRUCTURACIÓN URBANA	PREGUNTAS DE INVESTIGACION Y DESCRIPTORES GENERALES:
	CORREDOR DEL RIO: BORDE URBANO-

CATEGORIA: PROCESOS DE ESTRUCTURACIÓN URBANA		PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN Y DESCRIPTORES GENERALES:	
REFERENTES EMPIRICOS		¿Se ha logrado el crecimiento hacia adentro? ¿En qué medida?	RURAL: ¿Se ha logrado controlar el crecimiento urbano expansivo? ¿En qué medida?
ACTUACIONES URBANISTICAS	URBANIZAR	N/A	Urbanización en los ámbitos de borde urbano y borde rural
	CONSTRUIR	Construcción formal en el ámbito de Río	Construcción formal en el ámbito de borde urbano
	PARCELAR	N/A	Parcelación en el ámbito de borde rural
FORMAS DE CRECIMIENTO URBANO	INVASION	N/A	Invasión en los ámbitos de borde urbano rural
	ASENTAMIENTO PIRATA	N/A	Ocupación por asentamientos en los ámbitos de borde urbano rural
	POLIGONO	Adopción de Planes parciales en el ámbito del corredor del río	N/A
	ENSANCHE	N/A	Adopción de Planes parciales en el ámbito de borde urbano
TIPOS DE CRECIMIENTO	EXTENSIÓN /AGREGACION	N/A	Expansión urbana y peri-urbana
	DENSIFICACION	Evolución del Número de destinaciones y de la Densidad habitacional en el ámbito del río	Evolución del Número de destinaciones y de la Densidad habitacional en los ámbitos de borde urbano
	REDESARROLLO	Ejecución de los planes parciales de redesarrollo y renovación ámbito río	N/A
USO DEL SUELO (3)	USOS PREVALENTES	Proporción de Usos del suelo	Proporción de Usos del suelo
	FORMAS DE MEZCLA	Índice de mixtura	Índice de mixtura

Fuente: García B. con base en Ortiz (2013), 2014.

Para el análisis del nivel de episodios o proyectos demostrativos, -capítulo cuatro, proyecto Plan Parcial Simesa-, las categorías de análisis se amplían sobre la misma base y propósitos de la narratología, ampliando las preguntas inicialmente formuladas, para lo cual se utiliza la metodología desarrollada por la profesora Análida Rincón(2012), utilizada en la asignatura de poder y territorio:

Tabla 4. Referentes empíricos para el análisis de proyecto urbano en la escala de acontecimientos (local).

Dimensión socio-política CATEGORIAS	REFERENTES EMPIRICOS	PREGUNTAS
Agentes, actores	Identificación de los agentes Redes de agentes y/o instituciones. Liderazgos: legitimidad, reconocimiento o aceptación. Conflictos de liderazgos Recursos Procesos de toma de decisiones	¿Cuáles son los agentes de ese territorio? ¿Cómo se miran y perciben los agentes entre sí? ¿Qué representaciones tienen del Estado, de sus normas y proyectos? ¿Cuáles son los agentes visibles y no visibles en el territorio? ¿Cuáles son sus motivaciones, intereses?
Relaciones de poder	Solidaridad Cooperación Imposición Dominación Hegemonía Proyectos hegemónicos en el territorio	¿Cuáles son los agentes hegemónicos en el territorio? ¿Quién ejerce la hegemonía y quien se pliega a ella?
Conflictos urbanos	Identificación de los conflictos socio-espaciales (tensiones, divergencias, disputas) Naturaleza de los conflictos Actores en conflicto Impactos del conflicto (segregación, exclusión o inclusión/violencia/control social) Mecanismo de resolución de los conflictos (concertación, acuerdos, demagogia, negación, imposición, agresión/violencia).	¿Cuáles son las principales tensiones o conflictos sociales que se expresan en torno a la conformación del territorio urbano? ¿Cuál es la naturaleza de estas tensiones?
Regulaciones, control y orden	Organización público y privado del territorio. Orden, seguridad y control del territorio. Normatividad estatal: Legitimidad. Legalidad/ilegalidad. Legalidad/legitimidad Normas sociales/ reglas.	¿Cómo se ha organizado lo público y lo privado a través del tiempo en la experiencia urbana? Quién es el actor percibido como garante del orden? Que ha hecho el Estado por el sector? Cuáles son las normas (estatales o sociales), que permiten el orden, regulación y control del territorio? Que actores o reglas permiten cohesión de la comunidad?

Dimensión socio-política CATEGORIAS	REFERENTES EMPIRICOS	PREGUNTAS
	Derechos urbanos	
Agentes de la transformación urbana	Agentes de la transformación urbana Estrategias implementadas por los agentes en los proceso de transformación. Construcción histórica de los sentidos territoriales	¿Qué agentes han llevado a cabo las principales intervenciones urbanísticas? ¿En qué momentos históricos se han presentado los mayores cambios espaciales, de qué forma han sido promovidas e implementadas? ¿En el sector se identifica transformación en el espacio tradicional? ¿Qué incidencia ha tenido la normativa urbanística en dichos procesos?

Fuente:

Rincón,

Análida

(2012)

CAPITULO 2. ANALISIS MULTIESCALAR

En este capítulo se describen en términos generales, los momentos de implementación de la Ley 388/97 y las múltiples escalas de regulación del ordenamiento territorial, en los cuales se pueden apreciar algunas manifestaciones del poder ejercido, en particular se presentan las relaciones de agentes claves en la escala nacional y en la escala municipal de Medellín, como estudio de caso. El capítulo se encuentra estructurado en cinco secciones, cada una de las cuales relata y analiza cada momento en determinada escala, tal como se explicó en el capítulo de enfoque metodológico precedente.

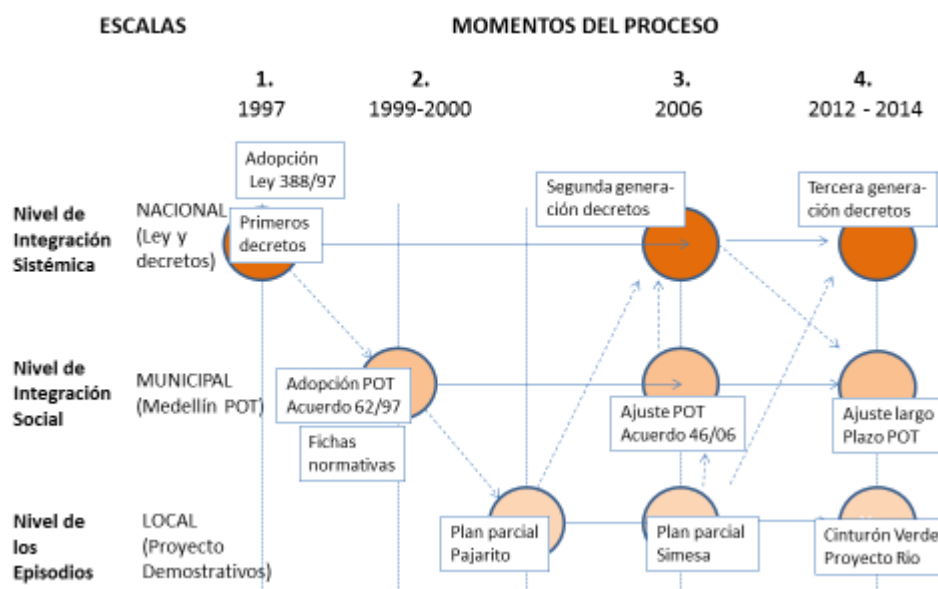
Aunque el proceso de implementación de la Ley de Desarrollo Territorial posee una clara secuencia lineal en el tiempo, partiendo de su expedición en 1997 y tres procesos de reglamentación nacional posterior en 1998, 2006, 2012. Estas reglamentaciones surgen en parte como resultado de los procesos de implementación municipal, al tiempo que inciden fuertemente los procesos de implementación de la Ley en los planos locales, lo cual configura una suerte de juegos de poder multiescalares que en este trabajo, se intentan resumir en unos momentos reconocibles por escalas.

Las interrelaciones e impactos que se configuran entre escalas y procesos son las que interesa analizar en este trabajo, ahondando en la relación entre los agentes y grupos que participan en las decisiones. Dado que es común observar en este tipo de análisis que se responsabiliza a las instituciones, siendo que éstas no son entes que actúan autónomamente, sino bajo la dirección que sus integrantes le confieran y éstos a su vez actuarán normalmente conforme a sus intereses o los de su grupo que pueden o no corresponder a los objetivos misionales de las instituciones a las que pertenecen.

Cada momento a analizar se puede delimitar con un hecho significativo concreto o hito, determinado por un acto administrativo, pero está rodeado por unos amplios antecedentes que deben ser descritos para concatenar cada momento con el precedente o posterior. Para lograr este propósito, éste trabajo hace una descripción del contexto de los mismos, en forma de relato o narración.

Posteriormente en cada momento se hace un análisis sobre cómo las decisiones tomadas configuran la posible posición de los actores en adelante, utilizando la metodología

formulada por Flyvbjerg y con base en sus cuatro preguntas clave. Luego se plantea una hipótesis al respecto, la cual servirá de referencia para en el siguiente momento, evaluar el cumplimiento de la misma o las variaciones que han surgido. Los momentos a analizar son los siguientes: (1) la expedición de la Ley y sus primeras reglamentaciones, (2) la adopción del primer POT de Medellín y las Fichas de Normativas, (3) la segunda generación de reglamentaciones nacionales y en la escala municipal, el ajuste de mediano plazo del POT de Medellín y (4) la tercera generación de reglamentaciones nacionales y el ajuste de largo plazo del POT de Medellín. La siguiente gráfica número 3, antes mostrada, lo sintetiza:



Cabe recordar que en el capítulo tercero de este trabajo, se realizan validaciones para el caso específico de los impactos físico territoriales en Medellín. Este análisis espacial de los impactos sustentan en parte las afirmaciones contenidas en los análisis contenidos en el presente capítulo en lo referido al caso de estudio en dos de sus objetivos concretos de ordenamiento territorial: a) el crecimiento hacia adentro y b) el control de la expansión urbana. Basado en estos resultados, en el capítulo cuarto, se analiza en más detalle un proyecto asociado a cada uno de estos dos objetivos utilizando el mismo enfoque de análisis de relaciones entre los actores en torno al tema del poder ejercido.

1. Antecedentes y contexto de la Ley 388 de 1997. Escala Nación – primer momento

Ordenar y transformar el territorio en su dimensión física, desde una relativa autonomía municipal, es la apuesta de la Ley 388 de 1997. Lo cual supone unos cimientos filosóficos, legales y constitucionales previos que tomaron décadas en Colombia para evolucionar y llegar a dicho propósito, la exposición de motivos con que se presentó esta Ley a su primer debate en el Congreso, resalta la **función social de la propiedad** como el más importante de estos cimientos y lo ubica como antecedente en la Reforma Constitucional de 1936:

“La importancia de la teoría francesa de la función social de la propiedad fue consagrada en nuestro artículo 30, [de la mencionada reforma] artículo que indiscutiblemente abrió la posibilidad al Estado de jugar un papel preponderante en el ordenamiento urbano. La incorporación del postulado ha generado toda una revolución conceptual al darle a la propiedad una orientación desprovista de unas inclinaciones hacia intereses particulares y tendiente a satisfacer intereses colectivos o solitarios” Exposición de Motivos de la Ley 388/1997 (pag.3)

Cabe recordar, que la primera legislación que permitió a algunos municipios de mayor población, para que hicieran el intento de ordenar su territorio urbano, elaborando los denominados “Planes Reguladores”, fue la Ley 88 de 1947, la cual se produjo en desarrollo de la citada Reforma Constitucional del 36 y con base en esta función social de la propiedad, pues durante todo el periodo republicano precedente, las regulaciones sobre la materia y en general sobre aplicar a la propiedad privada alguna reglamentación desde el Estado, fueron prácticamente inexistentes, al margen de algunos intentos de municipios como Medellín en los “Planes de Ciudad Futura” del año 1917, que poco impacto real tuvieron, Botero (1996), tal vez precisamente porque los municipios carecían de cualquier medio constitucional para hacerlos cumplir.

La mencionada exposición de motivos, describe que en la Reforma Constitucional de 1968, se hace aún más fuerte y evidente la función social de la propiedad como principio para actuar sobre el territorio desde el Estado, aunque todavía desde la visión centralista imperante, estipulando que en aras de “dirigir la economía deberá el Estado intervenir la

producción, distribución, utilización y consumo de los bienes y servicios públicos y privados, con el fin concreto de dar pleno empleo a los recursos humanos y naturales”

Los autores de la Ley 388 de 1997 y del soporte conceptual de la misma; la “Política Urbana Ciudades y Ciudadanía” de 1995, resaltarán cómo, si bien el concepto del papel regulador del Estado en el suelo se fue abriendo camino poco a poco para poder instalar la planificación del ordenamiento territorial, hacía falta todo el proceso de descentralización político administrativa que empoderó en la década de los ochenta a los municipios del proceso planificador derivando en **la función pública del urbanismo** ejercida por los mismos y consolidado por mandato de la Constitución de 1991, esta ausencia de autonomía en todos los aspectos por parte de los municipios podría explicar en parte los escasos avances previos en materia de ordenamiento físico territorial.

Es difícil suponer una planificación para el ordenamiento territorial que no se sustente en la capacidad del Estado de asignar un uso al suelo en procura del bien común y por encima del interés de su propietario, soportado en la función social de la tierra y de una entidad de gobierno con suficiente respaldo y cercanía al proceso para responsabilizarla del proceso planificador como es el municipio, como titular de la función pública del ordenamiento, siendo éstas las premisas en las cuales se soporta la expedición de la Ley de Desarrollo Territorial en 1997.

Prueba de los numerosos intentos que desde la mencionada Reforma de 1936, se hicieron en Colombia para ordenar el territorio municipal –en principio urbano-, y que no llegaron a feliz término, hasta la Ley de Reforma Urbana de 1989, son:

Proyecto de ley de techo (1960), proyecto de ley de Hernán Toro Agudelo (1964), proyecto de vivienda y desarrollo urbano (1969), proyecto de reforma urbana integral (1970), proyecto de reforma urbana (1971), proyecto para crear las bases del ordenamiento urbano, de Galán Sarmiento (1978), Ley 61 de 1978, posteriormente declarada inconstitucional por la Corte Suprema de justicia, proyecto de ley sobre expropiación de bienes (1982), proyecto de ley para promover el mejoramiento y ordenado crecimiento de las ciudades (1985) , proyecto de ley para la utilidad pública y la extinción de dominio ((1985), proyecto de ley para normas básicas de reforma urbana

liderado por la Unión Patriótica, (1986) y proyecto de utilización de predios urbanos (1986).

Resulta especialmente notorio el escaso efecto de los planes reguladores derivados de la Ley de 1947, estudiado con detenimiento por Schnitter (2007) para el caso de Medellín, tras la formulación del Plan de Wiener y Sert de 1951 y cómo hasta la década de los años 60 volvió a intentarse la planificación urbana, sin mucho éxito al menos en el plano legislativo, siendo sólo hasta la Ley 61 de 1978, que se hace obligatorio para los municipios la elaboración de un Plan de Desarrollo, el cual contenía elementos de ordenamiento territorial urbano, sin embargo la misma Ley, fue declarada inconstitucional, dejando sin piso muchos de sus potenciales avances.

La Ley 9 de 1989, es el principal referente para la que sería la Ley de Desarrollo Territorial que nos ocupa, se trata del principal avance en términos de planificación y de gestión urbana en Colombia, pues logró cristalizar las nociones de función social de la propiedad en un conjunto de instrumentos de intervención en el suelo, así como de financiación del desarrollo urbano, igualmente ya de la mano del proceso de descentralización política administrativa y fiscal que vivió el país en esa década, fue posible empezar a empoderar verdaderamente la municipio del proceso planificador, aspecto que aún resulta polémico dado que estas responsabilidades pueden ser asumidas de maneras muy diferenciadas dependiendo de la capacidad administrativa y económica del municipio.

Muchos analistas del proceso, entre ellos los mismos autores de la Ley 388 de 1997, en la misma exposición de motivos (1996), reconocen que la Ley de Reforma Urbana se anticipó a su tiempo, dado que resulta insólita la adopción de esta legislación tan avanzada en materia de instrumentos de gestión del suelo, varios años antes de la promulgación de la Constitución de 1991, hito que hace posible re-pensar esta reforma urbana y fortalecerla con los nuevos soportes creados por la Carta Magna como son:

- La función ecológica de la propiedad, que integra la dimensión medio ambiental del suelo para acompañar la función social del mismo.
- El fortalecimiento de los municipios y de los Concejos municipales en la labor casi autónoma de asignar el uso e intensidad de uso de los suelos en su jurisdicción.

- La posibilidad de recaudar las plusvalías generadas por la acción del Estado, en este caso por las acciones urbanísticas derivadas de la planificación.
- El desarrollo del principio de igualdad de los ciudadanos ante las normas del cual se derivarán el reparto equitativo de las cargas y de los beneficios, así como temas específicos tales como la utilización de avalúos comerciales para la adquisición de inmuebles por parte del Estado.

Con estos cimientos adicionales y a partir de la reforma del Ministerio de Desarrollo Económico para alojar el Viceministerio de Desarrollo urbano, vivienda y agua potable, empezó a tomar forma la posibilidad de evolucionar la Ley de Reforma Urbana de 1989, a la que sería la Ley 388 de 1997.

Sin embargo, el proceso no era tan sencillo como parece, pues aunque los evidentes avances en materia constitucional permitían suponer una nueva legislación sobre planificación territorial más potente que hiciera uso de nuevos instrumentos, para el momento en que se cristaliza por parte del equipo técnico del viceministerio mencionado, la idea de promover una nueva legislación, en 1996, el presidente de la república era Ernesto Samper Pizano, quién a su vez como Senador había sido el autor de la Ley 9 de 1989, lo cual generaba cierta inquietud que el mismo gobernante buscara modificara dicha Ley, aduciendo la necesidad de mejorarla, pero al mismo tiempo anotando sus debilidades y errores, sin que esto no repercutiera en la imagen del mandatario.

Ortiz (2012) describe cómo la asistencia técnica originada en la Comunidad de Madrid, así como la Cooperación Francesa dada a este viceministerio y al proyecto de PNUD que funcionaba en el mismo, empezó a dar forma a lo que sería esta propuesta, pero que se originó inicialmente hacia el año 1994 como un proyecto de “Ley del Suelo Colombiano”, que como su homóloga española daría herramientas complementarias a las de la Ley 9 de 1989, sin sustituirla.

Pero un escollo bastante notorio se presentaba; consistía en resolver la relación sólida que debe existir entre la utilización de instrumentos de gestión del suelo y la planificación territorial ejercida por la municipios, pues hasta ese momento, la figura de planificación municipal eran los Planes de Desarrollo, creados por la Ley 9 de 1989 y retomados por la Ley Orgánica de Planificación 152 de 1994, mediante los cuales, se fortaleció la relación

programática de los planes de gobierno de los candidatos a ser alcaldes en los municipios, haciéndolos vinculantes para este Plan de Desarrollo, de vigencia limitada a su mandato como alcalde y convertidos por medio de esta Ley Orgánica.

Siendo este Plan de Desarrollo, sobre todo un instrumento para administrar el municipio, asociado al voto programático y a las promesas del candidato, pero con una visión y operación de corto plazo, de forma tal, que se empezaría a crear la brecha entre la planificación del desarrollo económico y social a corto plazo, detentada por este Plan de Desarrollo y el ordenamiento físico territorial del mismo municipio, dado que éste último por conveniencia técnica y política, no podría estar contenido en el anterior y por ende ser la planificación del territorio, una apuesta de corto plazo y permanentemente cambiante por cada alcalde,

La Ley Orgánica 152 de 1994, insinúa un camino de solución, cuando en su artículo 42, establece que de todas formas los municipios, además de adoptar su Plan de Desarrollo ampliamente detallado por esta ley, “deberán elaborar un plan de ordenamiento territorial”, lo cual suponía que este era otro instrumento distinto, aspecto que tomó varios años de discusión, mientras se decidía si ese plan se crearía como instrumento y contendrían los instrumentos de gestión de la reforma urbana, a través de la futura Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, la cual debería abordar esta materia, -ley que vino a salir más de 20 años después de que la Constitución la ordenara- o si más bien el ordenamiento físico territorial debería seguir siendo un apéndice de Plan de Desarrollo, asociado al plan de gobierno y más a asuntos económicos y sociales, es decir una apuesta a corto plazo.

La discusión no era fácil pues no existían antecedentes en el país que pudieran suponer que un Plan físico territorial pudiera desligarse del proceso democrático municipal que se pretendía fortalecer en Colombia. Parecía un contrasentido frente a procesos tan esenciales como el voto programático y otras conquistas del proceso de evolución de la democracia y, que, desligándolo del mandato del alcalde de turno, pudiera tener soporte democrático a largo plazo.

Todos los referentes de asistencia técnica internacional, que tomaban lugar en el Viceministerio de Desarrollo urbano, vivienda y agua potable, mostraban claramente que la planificación del ordenamiento territorial en países como España y Francia, contaban

con horizontes de largo plazo, entre 12 y 16 años, es decir, varios periodos de gobiernos locales y que era técnicamente imposible pensar en un ordenamiento territorial que cambiara cada tres años como era el periodo de alcalde de la época, al mismo tiempo, seguía sin esclarecerse si era mejor políticamente hablando, para el gobierno de turno, mantener la Ley de Reforma Urbana como estaba vigente y no debilitar el prestigio que la misma encerraba, para el presidente Samper.

Al interior del proyecto PNUD ubicado en el Viceministerio, se seguía discutiendo sobre estas materias en un plano más que todo académico y bajo el acompañamiento internacional mencionado, éste grupo se encontraba conformado especialmente por profesionales y académicos de amplia experiencia en el urbanismo y la planificación física, conocedores de la enorme debilidad existente en la materia, pues desde el fracaso de los planes reguladores de la Ley de 1947, hasta el momento prácticamente la planificación física urbana se había mantenido a través de los Códigos de Urbanismo, compendios de normas para la arquitectura y el urbanismo, claramente débiles en lo legal, sectoriales y desligados de los asuntos de gestión del suelo y la financiación.

En simultánea y en cabeza del Viceministro de la época Fabio Giraldo Isaza, se elabora la Política Urbana Ciudades y Ciudadanía (2005), como un hecho histórico en el país, dado que en pocas ocasiones los gobiernos nacionales se han dado a la tarea de formular una política para lo urbano en toda su profundidad, como apuesta ideológica del Estado nacional, apoyada por académicos y estudiosos de la economía urbana. Esta política es conocida hoy en día como el sustento filosófico y conceptual de la Ley 388 de 1997 y ciertamente es posible que sin haber ese gobierno expedido esta política, difícilmente podría haberse dado la Ley, un análisis más detallado da cuenta de que dicha línea conductora no es tan clara como inicialmente parece.

La Política Urbana en mención, es en términos generales una apuesta hacia la reivindicación de la ciudad como motor principal de la construcción de ciudadanía y de las grandes transformaciones de la sociedad, basada en un minucioso análisis de la realidad urbana colombiana y que termina por proponer una suerte de “pactos urbanos” para comprometer a todos los estamentos de la sociedad y niveles de gobierno para promover importantes acuerdos para intervenir la ciudad, es decir iniciativas, proyectos y esquemas de gestión administrativa en pos de avanzar hacia una intervención multisectorial en la

ciudad y multiescalar los esfuerzos de coordinación de instituciones en torno a transformaciones urbanas previamente diseñadas.

Igualmente buscaba promover una acción integral desde el punto de vista de agrupar a todos los grupos de agentes y sectores de la sociedad alrededor de estas iniciativas, las cuales reciben el nombre de “macroproyectos urbanos” o actuaciones urbanas integrales, figura que será recogida por la Ley 388 de 1997, que fue expedida a dos años de publicada esta política.

Estas iniciativas urbanas, se soportarían por los denominados “pactos urbanos” que suscribirían todos los agentes involucrados bajo una visión tanto holística en la manera de entender la intervención del territorio, como claramente asociada a las teorías de la planificación comunicativa habermasiana y que en la época contaban con una importante notoriedad en los desarrollos de Castells (1995).

La primera de las menciones que hace esta política a la necesidad de reivindicar la planificación y en cierto modo recuperar la gobernabilidad en las ciudades, partiendo de reconocer como críticos estos aspectos, se describe como conclusión del mecanismo de debate y construcción colectiva de la política, denominado como “consultas urbanas”, de la siguiente forma:

“La pérdida de dimensión de la ciudad que se manifiesta en la creciente ingobernabilidad, en la casi nula planificación que ha permitido un exagerado abuso de las normas urbanísticas, en la baja tributación y en los aún grandes problemas generados por el acelerado proceso de descentralización, exige acciones activas como la Política Urbana, la cual se erige como el punto de encuentro entre el gobierno nacional y las autoridades locales y de éstas con la sociedad, para atender los retos que conlleva controlar el deterioro de la calidad de vida en las urbes.” Política Urbana, Ciudades y Ciudadanía (pag.9)

La construcción de los Pactos urbanos que propone esta política, se realiza desde los ámbitos locales o más bien municipales, con el apoyo y sinergia de las demás escalas de gobierno, principalmente la nación en cabeza del Ministerio de Desarrollo, quién propone y lidera esta estrategia, el siguiente párrafo explica cómo, el propósito iría más allá de ponerse de acuerdo en actuaciones urbanas, sino encaminarse a la construcción de una

Ciudadanía, cada vez más activa y comprometida en los términos del actor o sujeto de Touraine, descritos por Salazar (2009) así como de la muy en boga teoría de la cultura ciudadana liderada reconocidas figuras como el alcalde Mockus de Bogotá:

“La imagen de sociedad próspera, solidaria, tolerante, democrática y ecológicamente sustentable necesita para su perfeccionamiento y desarrollo de un proyecto de ciudad compatible con ella, y constituido en su principal fuente de energía y dinamización. Es indispensable consolidar la presencia del Estado en la búsqueda de los objetivos colectivos, de los propósitos del bien común, de los proyectos sociales que movilizan al conjunto de los individuos. Esta consolidación tiene que darse simultáneamente con la transformación de los pobladores urbanos en ciudadanos. No basta con habitar la ciudad, con producir en ella, con disfrutarla; es necesario vivirla como un espacio colectivo que enriquece a la sociedad en su conjunto y a cada individuo en particular si tanto derechos como obligaciones son comprendidos y respetados por todos y cada uno de ellos. Por consiguiente, este proyecto de ciudad debe tener como eje articulador la construcción de una nueva ciudadanía, o expresado de otra forma, de una ciudadanía plena: consciente de sus derechos individuales y colectivos, respetuosa de los derechos de sus semejantes, concedora de sus obligaciones y con acceso a los medios culturales y materiales que le permiten ejercer unos y otros. Se aspira a que en las profundidades del alma popular se generen actitudes frente a lo público que conduzcan hacia una ciudad aún desconocida por sus habitantes: una ciudad de ciudadanas y ciudadanos.” Política urbana, Ciudades y Ciudadanía (pag.97)

Al margen de fuerte tono ideológico del discurso, de esta apuesta se debe hacer énfasis en el reconocimiento del papel protagónico del Estado como responsable tanto de su liderazgo en la planificación territorial, como igualmente el reconocimiento de un sistema de deberes y de derechos que claramente está sustentado en la recientemente adoptada Constitución de 1991 y del concepto de Estado Social de Derecho, en la que ésta se fundamenta.

Vale la pena reflexionar que si bien se trata de una fuerte reivindicación del papel del Estado en desarrollo del recuperado principio de la Función Pública del Urbanismo, que será invocado por la futura Ley 388 de 1997, la época en que esta política se expide, se caracterizó por un gran proceso de desmantelamiento de las funciones de intervención física directa del Estado, precisamente en las ciudades, en el marco de la aplicación de

políticas de corte neo-liberal, (Rincón, 2001), de forma tal, que este empoderamiento del papel planificador de los gobiernos locales, aparece ligeramente contradictorio, cuando en aspectos prácticos de gobierno, como la construcción de vivienda, la Ley 3 de 1991 – elaborada por el mismo Ministerio cuando el presidente Samper, era Ministro de Desarrollo en el gobierno Gaviria (1990 – 1994)-, entregó la construcción de vivienda social a los privados y terminó de dismantlar entidades como el Instituto de Crédito Territorial, el Banco Central Hipotecario y a debilitar progresivamente al INURBE, hasta convertirlo por la época de esta política, en un mero tramitador de subsidios de vivienda dirigidos a apoyar al sector privado de la construcción en la tarea delegada por esta ley y estas políticas, de la producción general de la ciudad y de la vivienda.

La Política Urbana realiza una dura crítica al gobierno antecesor (Gaviria 1990 – 1994) cuando dice: “terminaron por desmontarse los mecanismos existentes y se planteó un giro importante en la formulación del problema: se planteó que la apertura económica, la liberalización de los mercados y la internacionalización de la economía, conjugadas con el proceso de descentralización, habrían de abrir y crear las oportunidades de desarrollo a las ciudades y regiones más atrasadas. No obstante, por paradójico que parezca, anteriormente se mostró que los resultados fueron contrarios a lo esperado: los beneficios de la apertura se concentraron en las grandes ciudades y regiones más desarrolladas y los costos afectaron principalmente a las regiones exportadoras y atrasadas” (pag.159)

Afirmaciones bastante insólitas –aunque veraces- al tratarse de un gobierno del mismo partido y del cual el presidente del momento había sido Ministro de Desarrollo y a través del cual se generaría una de las aplicaciones más cuestionables de la ola “neoliberalizante” de todos estos gobiernos, como fue la de crear un Sistema Nacional de Vivienda centrado en la entrega de subsidios a la construcción privada y el mencionado desmonte de las entidades públicas que ejecutaban vivienda social.

Igualmente, será este gobierno el que creará en el marco del proyecto de Ley de Desarrollo Territorial y antes de su adopción, la inclusión en el llamado “Decreto Anti-trámites” (1996), de la figura del Curador Urbano, protuberante contradicción con el empoderamiento del Estado como otorgador del derechos en el marco de la función pública del urbanismo y absoluto enfoque igualmente neo-liberal, basado en el criterio de

que el sector privado puede ejercer mejor las funciones del sector público, aun cuando sean concomitantes con sus directos intereses.

El prólogo de la Política Urbana, firmado por el entonces Ministro de Desarrollo, Rodrigo Marín Bernal, da cuenta de la manera cómo el estamento político del gobierno entiende esta apuesta, no tanto desde el tinte academicista que se puede describe a lo largo del texto, sino más bien como un esfuerzo para activar las fuerzas económicas urbanas a favor de la competitividad y la globalización, de la siguiente manera:

“El mundo avanza, sin reservas, hacia la globalización de las relaciones entre las naciones que lo componen. El debilitamiento progresivo de las fronteras arancelarias y la formación de grandes bloques económicos colocan sobre la urbe contemporánea la responsabilidad eminente de impulsar el crecimiento para derrotar la pobreza. He ahí la paradoja pungente: víctima de severas debilidades estructurales la ciudad está, al mismo tiempo, llamada a ser la fuerza motriz del desarrollo.

La inserción, verdadera y sostenida, de las naciones en las grandes corrientes del comercio exterior depende del grado de competitividad que la ciudad alcance. Y en ésta perspectiva la ampliación de la oferta de tierra, la planificación de las políticas de vivienda, la modernización de los servicios públicos, la racionalización del transporte y el mejoramiento del equipamiento habrán de ser el eje del mundo, fascinante y complejo de la internacionalización.

La competitividad consiste en saberse situar ventajosamente en el mercado internacional. Para lograrlo no es suficiente el esfuerzo individual del empresario, ni la acción particular del sector a que éste pertenece, ni la actividad solitaria del Estado. La competitividad emana de la adecuada y eficaz operación de los diversos y heterogéneos factores que intervienen para fabricarla. Estabilidad, provisión de recursos fiscales y financieros, estrategias comerciales y tecnológicas, recursos humanos capacitados forman la urdimbre que es menester construir en el alma de las nuevas ciudades.” Política urbana, Ciudades y Ciudadanía, 1995 (Prólogo, subrayados fuera del texto)

La Política Urbana busca por objetivo, de acuerdo a lo que se establece en este aparte del prólogo, integrar las ciudades a la globalización como el país mayoritariamente urbano en términos poblaciones que es Colombia, asunto que deja entrever la verdadera apuesta de la misma, más allá de los discursos en pro de la construcción colectiva del territorio y

otras apuestas democráticas y sin contar aún con que desembocaría en una apuesta por el ordenamiento físico territorial, pues no se había visualizado así, en un comienzo como se explicará más adelante.

Retornando al centro mismo del texto publicado de esta Política, se recalca que el problema de la ciudad no puede ser abordado al margen del pensamiento complejo⁴, concepto de nuevo desarrollado desarrollo a partir de la teoría de Habermas (1983) entendido como aquel que se resiste a aceptar las fronteras trazadas por la manera tradicional de enfocar el fenómeno por la ciencia, “que ve la sociedad a través de compartimientos estancos, estableciendo muros entre las disciplinas del saber”, (Giraldo 1995).

Continúa el texto sustentando el pensamiento complejo como soporte para comprender e intervenir la ciudad, reconociendo el fenómeno urbano como un proceso en continuo movimiento, logrando de esta forma iluminar aspectos no enfatizados por el modo de pensar fragmentario; pretende articular lo físico con lo biológico y ambos con lo antropológico social, ésta últimas consideraciones son propias del desarrollo intelectual del Viceministro del momento y autor de la política, quién concluye que la ciudad no puede ser pensada sino en el espacio propuesto por el pensamiento complejo que incluye la interacción de saberes, a través de un proyecto que pueda unificar una concepción del hombre en términos de sus determinantes culturales básicos: moral-práctico (ética), estético-expresivo, y cognoscitivo-instrumental (ciencia y técnica).

Como vamos a analizar más adelante, este tipo de planteamientos no están presentes en la Ley 388 de 1997, pues aunque se comprende que una ley no posee normalmente disquisiciones de tipo filosófico, se aprecia que los procedimientos, contenidos y aún las propuesta de concertación social para el POT están desprovistas de este enfoque, pues caen en un listado más bien mecánico de contenidos y de recetas de participación de tipo informativo o consultivo, mas no desarrolla o aplica las consideraciones de la complejidad

⁴ Para ahondar en este pensamiento es recomendable consultar las obras de autores como Prigogine, Ilya; Castoriadis, Cornelius; Morin, Edgar; y Habermas, Jürgen.

o de la planeación comunicativa que están presentes en esta política que dio origen a la ley, mucho menos aún, al tema del poder, que subyace en la planificación, ausente aparentemente también en la propia política.

Tal vez al vaciar en la ley, temas como la complejidad urbana y el papel de los actores, se simplificó al máximo su contenido o no se supo cómo convertirlo en mecanismo instrumental, pues en general la concertación y la participación social se asumen en la ley 388 de 1997, como una “receta” universalmente probada para dar legitimidad al proceso y poner sobre la mesa los intereses que se mueven en torno a los Planes de Ordenamiento Territoriales que esta Ley creará.

Aparece un exagerado optimismo en la capacidad de los agentes locales para asumir mediante la técnica y la participación democrática, el ejercicio de planificación territorial, como un asunto esencialmente racional y como si la racionalidad fuera un único conocimiento que emanara de los estudios técnicos y con sólo elaborarlos, se daría la respuesta para ordenar el territorio, éste optimismo también se conecta con el natural espíritu que surgió en los primeros años de la descentralización político administrativa y de la implementación de la nueva constitución.

La política urbana, propone una metodología para poder intervenir la aparente caos urbano que denomina la teoría de la “complejidad restringida” a través de la cual considera viable circunscribir los fenómenos urbanos, - en aras de poder desarrollar actuaciones integrales de transformación-, en una estructura articulada de Dimensiones del desarrollo (intangibles pero generadoras de los procesos urbanos, como son los campos sociales, económicos, institucionales y ambientales) que interactúan y dan forma a los componentes físicos de la ciudad como son; el suelo, el espacio público, los servicios públicos, los equipamientos, la movilidad y la vivienda, aspectos que serán posteriormente reinterpretados en la legislación posterior como atributos a regular por los planes de ordenamiento.

El segundo de los criterios de la Política Urbana es la construcción de espacio urbano es la instancia a través de la cual se buscará la articulación entre los propósitos más generales del desarrollo social y los más particulares del desarrollo urbano. Aunque la producción de ciudad no se agota en este aspecto, su papel privilegiado en este proceso

le otorga un lugar preponderante que será debidamente reconocido en el diseño de la Política Urbana, los planteamientos más importantes de esta propuesta se basan en las propuestas de Henri Lefebvre en "La production de l'espace" (1975), tal como lo cita el mismo Giraldo en la publicación de la Política en 1995.

Con respecto a la complejidad restringida como camino intermedio para intervenir la ciudad, la política urbana describe:

“Para propósitos de intervención es necesario establecer relaciones explícitas entre la visión integral de la ciudad, y las limitaciones del pensamiento, del quehacer científico y técnico, y el marco institucional en el cual ella se ha de desarrollar. En otras palabras, es necesario elaborar espacios intermedios que eviten caer en dos extremos igualmente inconvenientes: el totalizante y el nominalista; mientras el primero sostiene la necesidad de rehacer completamente las formas de pensamiento y los mecanismos institucionales de intervención, el segundo deja inalterado lo existente y se contenta con un simple cambio de denominaciones” Política urbana, Ciudades y Ciudadanía (pag.56)

Lo paradójico del proceso, es que la Ley 388 de 1997, basada en esta política, terminó en algunos casos creando en la práctica local, ejemplos de estos dos extremos; la planificación autoritaria soportada en una aplicación ciertamente sesgada de la ley pero que la misma posibilita, como es el caso de la impuesta por las tecnocracias locales en los casos de Bogotá y de Medellín, como veremos más adelante, y en el otro extremo la planificación que sólo trata de regular los procesos para que permanezcan inalterados, sólo cambiando las denominaciones de los antiguos estatutos de usos del suelo y privilegiando la consolidación de las tendencias de ocupación, caso claro de los dos POT que ha tenido el municipio de Envigado.

En términos generales, se puede afirmar que la política urbana es una sofisticada construcción intelectual de corte academicista, producida con el apoyo de estudiosos sobre la ciudad contemporánea y colombiana, sus problemas y realidades como base para una apuesta para reivindicar la posibilidad tanto de planificarla como sobre todo de transformarla desde una visión integral, sistémica, que comprometa a la sociedad sobre propósitos comunes y misionales entorno a un agente que evolucione hacia el sujeto del que habla Salazar (2009), la cual deriva, -sin proponérselo-, en una ley que la utiliza como sustento lógico, pero que en lo práctico olvida que esos agentes y sujetos actúan en

función esencial y prioritaria de sus propios intereses particulares y como mucho de grupo.

Esto ocasiona una ruptura entre el propósito y los medios con consecuencias territoriales, incontrollables e impredecibles, en forma de “efectos colaterales”, pero como todo proceso, no deja de ser una puerta que abrió la evolución de los procesos de construcción democrática del territorio, como lo dice la misma Política Urbana; “no de una forma lineal, sino en forma de un aparente caos que puede ser analizado y direccionado desde la teoría de la complejidad restringida y desde la leyes de la entropía” (Giraldo, 1995).

En principio la Política Urbana pone más el énfasis en la construcción de los pactos sociales en torno a las grandes transformaciones integrales y multisectoriales e instancias de articulación y regulación de tipo multiescalar, procesos que las ciudades demandan a partir de tener una imagen objetivo común para sus ciudadanos, lo cual supone un inminente proceso de planificación que en sus albores no estaba claro en 1995 cuando se adopta esta política, de hecho, se puede afirmar categóricamente que esta política no ordena, ni siquiera enuncia, la elaboración de Planes de Ordenamiento Territoriales, ni la generación de una nueva legislación en materia de planificación territorial, aunque la misma, es hoy en día conocida sobre todo, por ser el marco conceptual de la Ley 388 de 1997, aunque nunca hubiera dicho claramente que una nueva ley era necesaria de elaborar, sino que de manera más bien tangencial se deduce del texto que era suficiente con la Ley 9 de 1989 y con la figura establecida por la misma y reinventada por la Ley Orgánica 152 de 1994, del Plan de Desarrollo, incluyendo éste un plan de ordenamiento territorial o una planificación urbana, situación que claramente no convencía, dado el corto plazo del Plan de Desarrollo, su matiz de plan de gobierno y su escaso contenido territorial, pero la Política Urbana no toma partido al respecto, ignorando estos claros inconvenientes.

Una de las pruebas de que el contexto inicial de la Política Urbana no se pretendía hacer una nueva legislación sobre ordenamiento territorial, sino fortalecer la Ley de Reforma Urbana de 1989, se visualiza en la siguiente conclusión del texto:

“Finalmente, es necesario desarrollar nuevos esquemas de planeación del ordenamiento urbano que permitan utilizar adecuadamente los instrumentos de gestión del suelo

adoptados por la Ley 9 de 1989 y todos aquellos que se desarrollen como resultado de aplicar los principios de la Constitución de 1991. En especial se deberán incorporar mecanismos que aseguren una distribución equitativa de los costos y beneficios derivados del desarrollo urbano y la participación de las entidades públicas en la plusvalía generada por la actuación urbanística del Estado.” Política Urbana, Ciudades y Ciudadanía (pag.209).

Al respecto, es necesario ampliar brevemente el contexto de este momento; la política urbana fue elaborada por el propio viceministro y su equipo cercano muy asociado a las disciplinas de la economía urbana y la sociología, pero al interior del mismo viceministerio el equipo del PNUD desarrollaba desde hacía varios años la mencionada propuesta de “Ley del Suelo”, inspirada en la cooperación española, basada en la necesidad de derogar la Ley 9 de 1989, -tema polémico por las connotaciones políticas asociadas-, éste equipo se encontraba compuesta en su mayoría por arquitectos urbanistas y abogados, creándose una suerte de tensión entre los enfoques profesionales y conceptuales de los dos grupos, el primer grupo, más asociado a la construcción de pactos sociales y productivos y en el caso del segundo grupo, a una apuesta más fuerte hacia la planificación física de las ciudades y el desarrollo del derecho urbano y del suelo.

En los dos años siguientes a la expedición de la Política Urbana, se concluye que es imposible lograr las apuesta de esta política sin reformar la legislación existente, entre otras cosas porque reglamentar el mandato de la Constitución sobre las plusvalías requiere del fortalecimiento de la planificación urbana y que ésta se mantenga por periodos largos de tiempo, pues si el Estado pretende captar parte del incremento de valor que se genera al suelo por la normativa urbanística, tendrá que ser porque ésta a su vez no puede ser modificada por cada periodo de gobierno local, pues podría ser continuamente manipulada y así mismo el cobro de los recursos, de forma que, era necesaria una planificación al menos más estable y de largo plazo, lo cual sería impensable con el marco legal de la época basado en los Planes de Desarrollo.

La evidencia de que la figura Plan de Desarrollo, no permitiría las trasformaciones territoriales requeridas, dado que éstas en cualquier contexto requieren de visiones y compromisos en planificación de largo plazo, iría imponiendo la necesidad de crear una figura hasta el momento inexistente en el país que sería el Plan de Ordenamiento

Territorial (POT), el cual empezó como un plan urbano, tal como la política urbana lo era, así como la propuesta de ley del suelo también era sólo urbana, de la cual se derivó la Ley 388 de 1997, centrándose en el suelo e instrumentos de gestión urbanos, pero igualmente, la Ley Orgánica de Planeación, había enunciado que deberían existir unos “planes de ordenamiento territoriales” a escala municipal, es decir para todo el territorio y no solamente urbanos, al mismo tiempo, al interior de los equipos técnicos del viceministerio y en las agudas discusiones conceptuales que se desarrollaban, se debatía sobre la necesidad de romper la brecha entre lo urbano y lo rural, a sabiendas que en el territorio -y en procura de un ordenamiento territorial-, es indivisible en estas dos subcategorías.

Simultáneamente, el Ministerio de Medio Ambiente en ese mismo año 1996, expidió una reglamentación para que los municipios elaboraran “planes de ordenamiento ambientales” y en la ley de servicios públicos, se estableció un plan sectorial para este atributo y así cada sector, contrario a la propuesta de la Política Urbana, estaba cayendo en la planificación sectorial contraria al concepto de integralidad que la complejidad restringida suponía, de forma tal que se impuso finalmente, la tesis de sacar una ley que en desarrollo de la citada Ley Orgánica, que ajustara y complementara la Reforma Urbana (Ley 9 de 1989), que creara el instrumento POT, tanto para la urbano como para lo rural y exorcizar así de una vez por todas, la dispersión de planes sectoriales que se estaba presentando e hiciera una atrevida apuesta de establecer que dicho POT no esperaría a la expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, aunque abordara el tema en la escala municipal y que dicho POT tendría vigencias en sus contenidos y normas de mediano y de largo plazo que rebasarían los periodos de alcalde en dos y tres periodos respectivamente.

Si bien el borrador de ley, toma los avances de la propuesta de ley del suelo, desarrollados por el equipo PNUD y los integra con contenidos de planificación territorial desarrollados por el equipo interno del viceministerio, esta articulación de contenidos encuentra muchas dificultades conceptuales y filosóficas que aún se pueden apreciar en el proyecto de Ley que presentó el Gobierno, originadas en las diferencias de enfoques sobre temas como los suelos de protección ambiental, los contenidos normativos a exigir a los POT, entre varios aspectos, situación que desencadena finalmente la salida de la

mayoría del equipo PNUD del viceministerio y del proceso, quedando sólo los técnicos asociados al tema jurídico, en un único grupo de redacción en cabeza de la entonces Directora de Vivienda de la institución, con una clara ausencia de planificadores y urbanistas, aspecto que el viceministro, insistía que era necesario pues decía que sesgaba demasiado el proyecto de ley hacia lo “físico, arquitectónico o urbanístico”.

En el proyecto de Ley consolidado prevalecen las visiones desde la economía urbana y el derecho urbano, en detrimento de temas cruciales de la técnica de la planificación territorial y el urbanismo, así como el debilitamiento de los conceptos, alcances y procedimientos que desde el enfoque sociológico que enunciaba la política urbana, se fueron perdiendo, surgiendo algunos desbalances entre estos temas que repercutirán más adelante en la implementación de la propia ley.

El proyecto de Ley incorpora igualmente un proyecto legislativo elaborado por el senador Aurelio Iragorri y que según se explica en la exposición de motivos del proyecto de Ley definitivamente conciliado entre éste y el proyecto elaborado por el Viceministerio, contenía propuestas tan importantes como son las referidas a los procesos de expropiación por parte del Estado en desarrollo de los Planes de Ordenamiento, soportadas en avalúos comerciales que pudieran ser elaborados por los peritos afiliados a las Lonjas de Propiedad y la agilización de los procesos y tiempos de adquisición de inmuebles por parte del Estado, que si bien son desarrollos del principio constitucional de función social de la propiedad no se puede perder de vista que en el contexto de la implementación de los POT, pueden ser usados para realizar expropiaciones a favor de terceros privados, es decir no solamente para hacer espacios e infraestructuras públicas, sino también para los proyectos derivados del POT, en una suerte ampliación de los motivos de interés público, hasta el momento aplicables de la Ley 9 de 1989.

Sobre la manera cómo el Viceministro visualizó el tránsito entre la política a la ley, Ortiz (2012) revela importantes aspectos derivados de una entrevista que le realizara en 2010 al respecto, donde dice:

“Nosotros éramos un gobierno que promovía un modelo alternativo en américa latina, que propuso fuertes regulaciones e intervención en el mercado del suelo como una alternativa a la planificación centralista y a la simplista forma de ver las cosas del neoliberalismo.... La

función social de la propiedad significa la primacía de los intereses colectivos del uso del suelo sobre los particulares, en un marco constitucional en el cual el mercado económico se guía por principios de una economía mixta.... La argumentación desde la política económica es la más relevante forma para romper las asimetrías de las brechas socio-espaciales” (Pag. 189, traducción del autor)

Comenta Ortiz al respecto: “el optimismo de un nuevo gobierno social-demócrata que mitigara los impactos de las agendas neoliberales aplicadas en sociedades extremadamente desiguales como Colombia”, (Ortiz, 2012), sin embargo la evidente dicotomía entre la Política Urbana y los contenidos específicos de la Ley y entre una posición de fortalecimiento de la función planificadora del Estado, al tiempo que el debilitamiento de la intervención directa del mismo en el territorio, al desmontarse gran parte de las instituciones que construían y urbanizaban desde el propio estado, se verán reflejados en algunas de las dificultades de aplicación de este nuevo marco legal.

Contenidos generales de la Ley 388 de 1997

Aunque el presente trabajo no tiene por finalidad describir en detalle la Ley 388 de 1997, vale la pena en todo caso para claridad de aquellos que no se encuentren familiarizados con esta Ley, sobre la cual se realiza esta investigación, sus objetivos:

- I. *“Armonizar y actualizar las disposiciones contenidas en la Ley 9a. de 1989 con las nuevas normas establecidas en la Constitución Política, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas y la Ley por la que se crea el Sistema Nacional Ambiental.*
- II. *El establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes.*
- III. *Garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, y velar por la*

creación y la defensa del espacio público, así como por la protección del medio ambiente y la prevención de desastres.

- IV. *Promover la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que prescriben al Estado el ordenamiento del territorio, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.*
- V. *Facilitar la ejecución de actuaciones urbanas integrales, en las cuales confluyan en forma coordinada la iniciativa, la organización y la gestión municipales con la política urbana nacional, así como con los esfuerzos y recursos de las entidades encargadas del desarrollo de dicha política.”*

De esta manera, la ley clarifica todos los aspectos que había sido controversiales en el periodo comprendido entre la formulación de la Política Urbana en 1995, en primer lugar que era necesario armonizar la Ley 9 de 1989 (Reforma Urbana) con la nueva constitución, sin entrar en los pormenores acerca de la escasa utilización de los planes de desarrollo y los instrumentos de gestión por ésta ley establecidos.

Igualmente, conjurar el hecho de que la nueva versión de estos planes derivada de la Ley Orgánica de Planeación (1994) no contienen los planes de ordenamiento municipales, sino que se crea una figura de planificación complementaria, denominada POT, adicionalmente, articular el Sistema Nacional Ambiental, que acababa de ser creado, y que estaba sesgando el tema territorial hacia esa Dimensión y con preocupación se veía con esto un alejamiento de la noción integral del territorio.

En segundo lugar, tal como lo había establecido claramente la Constitución de 1991, empoderar a los municipios en la función de ordenamiento territorial, dado que son los Concejos municipales los encargados de fijar el uso e intensidad de uso del suelo (tanto de propiedad pública como privada) de forma tal, que a la naciente disciplina del derecho urbano o derecho referido a la propiedad, se le relaciona principalmente con las decisiones que en desarrollo de su autonomía ejercen los municipios, la misma que recientemente había sido fortalecida tras el proceso de descentralización política, administrativa y fiscal de los años 80, de suerte tal que la esfera de poder de las

decisiones sobre el suelo y sobre la planificación del ordenamiento territorial queda claramente centrada en esta escala municipal.

En el análisis de los siguientes momentos, veremos cómo la escala nacional tratará de vulnerar este avance, debido a la evidente “entrega” del poder de decisión sobre uno de los temas más críticos de la política pública, pero en este primer momento, la visión municipalista del gobierno se encontraba muy fortalecida y, en la Política Urbana y en la propia Ley se enuncian las formas de colaboración o de apoyo que la nación a través de macroproyectos y de los pactos urbanos, debían acometer -en el sentido planteado por la misma política-, la necesidad de crear sinergias entre las escalas y agentes territoriales, lo cual se evidencia en los objetivos cinco y seis de la Ley.

En tercer lugar, se manifiesta muy claramente el objetivo de fortalecer la gestión del suelo en la escala municipal y asociado a éste, el financiamiento local y el desarrollo de nuevas figuras de gestión urbana, que era la materia en donde el proyecto de Ley elaborado por proyecto PNUD del viceministerio más se había concentrado, al tiempo que la cooperación internacional recibida.

Queda claro que la exigencia de un Plan de Ordenamiento Territorial que deberían elaborar todos los municipios del país, no es en sí el objetivo de esta Ley, sino a través de éste POT, propiciar la gestión del suelo, la modernización del municipio para gestionar su desarrollo territorial con el apoyo de la Nación y dar cabida a un régimen sobre la propiedad mucho más sólido que el que existía hasta ese entonces.

Curiosamente, esta ley que al ser expedida se denominó como de “Desarrollo Territorial” no tiene por fin elaborar planes de ordenamiento, sino la gestión para la Reforma Urbana que no había sido propiamente llevada a cabo a partir de la Ley 9 de 1989, proceso en el cual el ordenamiento es un vehículo para el desarrollo municipal y no una finalidad, como en la actualidad se tiende a pensar, dado que esta legislación se reconoce fundamentalmente por los POT y no por ser la pretendida continuación de la Reforma Urbana.

La ley no fue gestionada ante el Congreso con el mencionado nombre, éste se le dio una vez fue sancionada el 18 de julio de 1997, con el fin de darle un apelativo que la hiciera

reconocible y “vendible”, centrándose en su propósito de desarrollo municipal y a pesar de que habla de ordenamiento territorial, no se utiliza este concepto, toda vez que éste tema debía ser abordado por la Ley Orgánica que sobre la materia había ordenado la Constitución, aunque al fin de cuentas tampoco es una ley de desarrollo municipal, pues ya la ley también orgánica de planeación había abordado esta materia, en conjunto con el Estatuto municipal vigente, de forma tal, que resulta difícil de determinar concretamente la materia de esta legislación, así que se opta por este apelativo más bien genérico.

Probablemente, en el desarrollo del derecho urbano y de propiedad la ley hace su principal contribución en los Principios que concreta para el ordenamiento territorial colombiano, nótese que la Ley no habla ya del ordenamiento municipal, sino en general del ordenamiento territorial, -invadiendo un poco la competencia de la futura Ley Orgánica- pero contribuyendo a clarificar ya no solo para la escala local, sino para toda actuación de cualquier escala o agente en el país, los siguiente principios rectores:

1. La función social y ecológica de la propiedad.
2. La prevalencia del interés general sobre el particular
3. La distribución equitativa de las cargas y los beneficios.

En cualquier caso, constituye un admirable avance lograr sintetizar en estos tres principios, aspectos tan esenciales para la planificación territorial, que sumados con lo definido en la misma Ley como la Función pública del urbanismo, es decir que recae en el Estado y principalmente en la escala municipal la responsabilidad de la planificación sobre el suelo independientemente de si se trata de suelos públicos o privados o de actuaciones nacionales, departamentales o municipales, lo cual termina por crear un innegable avance para este tema, tan atrasado para ese entonces en el país.

Basta con reconocer que de los catorce capítulos que tiene la Ley, los cuatro primeros se ocupan de reglamentar los procesos para la elaboración y contenidos de los Planes de Ordenamiento Territoriales POT y los restantes diez capítulos se encargan de desarrollar un amplio grupo de instrumentos de gestión del suelo y de financiación urbana, para ver que se trata de una legislación dirigida a la actuación por parte de los municipios sobre sus territorios, ciertamente centrada más que todo en lo urbano, pero tratando de incorporar, aún muy tímidamente, el ordenamiento rural, en un especie de “territorio

compartido” con las legislaciones ambientales y la legislación rural ambas de 1994, y todavía vigentes, que se disputan de manera bastante incoherente la reglamentación sobre lo rural.

Dado que los municipios no son plenamente autónomos en ordenamiento rural, con si sucede en general en los territorios urbanos, pues en el ámbito rural la Nación y las Corporaciones Autónomas Regionales conservan varias funciones de ordenamiento territorial; la primera, de fijación de la Unidad Agrícola Familiar UAF, (medida para fraccionar el suelo rural) y la segunda, establecer las densidades máximas de viviendas tanto en los suelos suburbanos como los rurales y los de protección ambiental al interior de estas dos clases de suelos.

Analizando en profundidad la Ley, en comparación con la política que le da marco, hay una evidente ruptura entre el discurso empleado en la Política Urbana para sustentar la necesidad de la planificación urbana en manos del Estado desde la integralidad, la complejidad restringida, la construcción de pactos sociales y otros discursos y la propia Ley, la cual, sin demeritar sus contenidos y avances, pierde muchos de estos contenidos o se dan por sobre entendidos.

Esto no implica que el propósito de sustentar una oportunidad para la planificación y la intervención del Estado en el territorio, no haya sido importante y que seguramente arroje resultados, como los veremos en el análisis de caso, pero definitivamente se pierde parte del hilo conductor de la Política en términos de la construcción colectiva de soluciones, lo cual nos acercaría más al tema de manejo de las relaciones de poder.

Pero la Ley, termina más enfocada en la técnica del ordenamiento territorial y del derecho público, de manera muy cercana a un enfoque racionalista, en los términos del tipo de planificación enunciados por Alexander (1992), el cual no visualiza la incidencia del poder, pues considera que la aplicación del conocimiento técnico, de manera neutra conduce a una racionalidad “pura” que subyace en la propia comprensión de los fenómenos de ocupación del territorio, postulado bastante debatible.

Los contenidos de la Ley y sus procedimientos, introdujeron en Colombia las técnicas del ordenamiento territorial, existentes en varios países, pero ausentes en nuestro medio,

logrando en este aspecto un avance meritorio, pero lo hace con este enfoque racionalista exclusivamente, cerrando en la práctica las posibilidades de detectar los juegos del poder y aunque el viceministerio publicó una serie de libros⁵ con metodologías para elaborar los POT, bajo enfoques muy relacionados con la planificación participativa y ligeramente cercanos al discurso de la Política Urbana, éstas metodologías no necesariamente fueron aplicadas por los municipios, utilizándose estrictamente lo descrito en la Ley al respecto, lo cual es francamente pobre, es decir; los procedimientos divulgación pública de los proyectos de POT y planes parciales y la participación de instancias como el Consejo Territorial de Planificación y del Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial, en ambos procesos, que si bien formalmente permiten cierto grado de debate, no permiten una verdadera transformación de la base social con respecto a la planificación territorial.

Los mecanismos, técnicas en ciencias sociales y/o herramientas que concretamente fueran útiles para lidiar con las fuerzas del poder que se desencadenan en estos procesos, siguen hasta ahora siendo poco utilizados, se continúa soportando la toma de decisiones sobre la fuerza de los argumentos técnicos, desconociendo que el poder a su vez es capaz de construir las racionalizaciones que sean necesarias para perpetuarse.

Aún hoy día persisten enormes vacíos en la implementación de los procesos de participación en los POT, pues las ciencias sociales se encuentran muy poco desarrolladas y articuladas a estos procesos y utilizan todavía las viejas fórmulas de la información o de la divulgación más que de la participación real y, en los casos en que se lleva más allá la participación, no se aplican herramientas metodológicas efectivas para conducir esta participación hacia el cumplimiento de los propósitos; la cuales deben incluir al menos; una ciudadanía formada para estos procesos, pertinencia de los temas y discusiones del ordenamiento territorial, así sean de la base local, legitimidad de los

⁵ Procesos de Aplicación de la Ley de desarrollo territorial, Ministerio de Desarrollo Económico (1998), siete tomos que incluyen metodologías para los POT y para procesos tales como la planificación departamental y metropolitana, así como la “Caja de Herramientas” para la aplicación de instrumentos de gestión en forma de un software interactivo, esta serie de publicaciones fue dirigida por el autor de esta investigación y las omisiones a las que se hace referencia se basan en su experiencia personal.

actores y líderes que participan, mecanismos para evitar el oportunismo de falsos líderes que en tratan de posiciones un discurso que no tiene que ver con las reales necesidades de una comunidad o que la pretende manipular para lograr fijar un interés particular, entre muchos aspectos observables en los procesos actuales, a los cuales se hará referencia en posteriores capítulos.

Dado que la sociedad ha carecido de espacios efectivos de participación sobre este tema, en ocasiones utiliza estos espacios de participación sobre el POT, para hacer todo tipo de reclamos a los gobiernos locales, así como para desfogar sus frustraciones por los ineficiencia histórica de los gobiernos locales, lo cual hace a las comunidades manipulables, que las convierten en soporte para oposiciones partidarias al alcalde o a la administración en curso -casos Bogotá⁶ o Medellín-, en este último caso lo veremos en forma de apoyo para intereses particulares contrarios al modelo; aleccionamiento de habitantes de borde para oponerse al control de la expansión o a la renovación urbana, bajo diferentes estrategias plagadas de equívocos y de información errada como la “renovación urbana expulsora”, la oposición la “mezcla de usos” o el “derecho de los desconectados” a los servicios públicos, que terminan posicionando intereses como la valorización de los terrenos de borde urbano o el engorde de los suelos industriales de oportunidad para la renovación urbana.

⁶ Merece especial estudio al caso del POT de Bogotá elaborado por el Alcalde Gustavo Petro, en cual fue suspendido por el Consejo de Estado, por una parte por evidentes errores de forma en su adopción, pero muy especialmente por haber liderado el sector privado a través de los medios de comunicación una brutal campaña de desinformación en su contra, que hacía parte de la oposición política que dicho alcalde ha soportado, al tiempo que este POT reformaba aspectos que claramente iban en contra de los intereses de los constructores, por ejemplo uno de los aspectos que logró más desprestigio se relaciona con la mezcla de usos, logrando convencer a la comunidad en general de que la propuesta acabaría con los barrios residenciales, lo cual no era cierto, sin embargo al ser un tema tan sensible, logró poner en contra a la opinión pública, lo cual distrajo el verdadero interés de los sectores que orquestaron la desinformación, cual era, el endurecimiento del sistema de obligaciones para los constructores.

Otro caso es el ejercicio de búsqueda de votos por parte de los cabildantes o algunos concejales, muy evidente en el actual proceso de ajuste del POT (2014) o la estructura organizacional de la administración colocada al servicio de la causa de un determinado político y no del POT, en general todas estas problemáticas que son solo síntomas de juego de poderes, frecuentemente terminan configurando un proceso de dudosa representatividad y que pueden terminar validando el interés particular de aquel que moviliza las opiniones y desinforma.

El desarrollo legislativo en este tema estuvo de la mano de lo que se conocía o se aspiraba lograr en desarrollo de una democracia denominada participativa y de una planificación comunicativa y estatal, hoy podemos saber que nuestros mecanismos de participación son aún débiles en términos de poderlos considerar como los pilares efectivos de una legitimidad –no desprovista de los asuntos de poder-, pero al menos más transparente sobre los juegos de intereses, no quiere decir esto, que las instituciones e instancias no sean las indicadas, quiero decir; que la manera cómo se abordan los procesos dista, todavía bastante de lograr el fortalecimiento de los mecanismos de construcción colectiva y en últimas de la democracia.

La verdad es que la política urbana no se hizo para dar a luz una legislación, sino un proceso tal vez más difuso y amplio, que por una parte tuvo el feliz final de producir la legislación urbana más trascendental de la historia del país y que hubiera podido instrumentar el espíritu de la política urbana, pero en realidad se aprecia un desfase entre ambos procesos, la ley toma un camino más hacia la consolidación de una nueva disciplina, que es “el derecho urbano”, pero la parte procedimental, los pactos sociales, los consensos, la participación, aún los macroproyectos, pasan a un segundo plano y estamos probablemente dirigiéndonos hacia otro camino indeseado; el empoderamiento de unos pocos agentes que manipulan los procesos a su antojo e intereses, asunto que se quiere develar en este trabajo.

Empiezan a evidenciarse en los procesos municipales que se reproducen problemáticas que la Política Urbana había detectado como tales y que la Ley –sin proponérselo-, termina incentivando, como las siguientes:

- La división entre los planificadores y los gestores sociales y políticos.

- La visión sectorial, en contra de la visión integral.
- La “aespacialidad” de las políticas sociales y económicas.
- La inmediatez de la planificación y de las soluciones.
- La información y no la participación constructiva.
- Excesiva complejidad en las reglas de juego derivadas de la Ley y de los POT.
- Una disciplina del Derecho Urbano que se lucra de la confusión creada innecesariamente por las normas y los complejos trámites.
- Y de manera colateral y más grave aún: El empoderamiento de grupos de poder que crean racionalizaciones para detentar su propio poder tanto en el sector privado, el público, el académico y las organizaciones sociales.

De las anteriores problemáticas encontraremos ejemplos en el los momentos municipales y locales, así como en el estudio de proyectos emblemáticos.

La Política Urbana había establecido como criterio fundamental que el Estado y la Sociedad Civil deben concurrir en la consecución de los objetivos urbanos y que el funcionamiento libre del mercado debe ponerse en concordancia con los objetivos de la democracia, de la solidaridad social, del crecimiento económico y de la sustentabilidad ambiental.

Esto para superar el “falso dilema” entre el Estado y el mercado como mecanismos de regulación social, al respecto, se puede afirmar que la Ley engendrada por esta política cumplió parcialmente con los propósitos enunciados, pero también terminó realizando nuevas concesiones al “neoliberalismo” que pretendía superar, su principal manifestación es la figura del Curador Urbano, originada en que los privados pudieran ejercer de manera más eficiente y sobre todo más honesta las funciones de licenciamiento urbano, que las oficinas municipales de planeación, aspecto hoy bastante objetable.

Es factible rastrear algunas deficiencias entre la Política y la Ley, que pudieran ser visualizadas a la luz de hoy como pequeñas zancadillas al interior de la misma legislación, como por ejemplo, el hecho de que si la recuperación de la plusvalía generada por el POT, pertenece al Estado, entonces ¿Por qué el propietario sólo debe reintegrar un monto entre el 30% al 50% de la misma, es decir que la ley le regala al dueño del suelo,

entre el 70% al 50% de la valorización causada, sin que éste propietario haya realizado esfuerzo alguno.

En otros contenidos de la Ley, no se puede caer en el facilismo de pensar que la misma en temas como los planes parciales o el reconocimiento de los valores comerciales de los inmuebles en el caso de su intervención, sean favorecimientos al sector privado, se trata, en el primer caso, de la nítida aplicación de la teoría de la complejidad restringida y de la construcción colectiva de la ciudad –y no exclusiva por parte del Estado-, favoreciendo la participación de comunidades y sector privado en los proyectos urbanos, en un marco regulado del POT y bajo un reparto equitativo de cargas y de beneficios, en el segundo caso, sobre la aplicación del principio constitucional de igualdad de los ciudadanos ante las normas, lo cual no puede implicar que el Estado lesione los derechos y patrimonios individuales en procura de adquirir inmuebles a otro valor que no sea el natural del mercado.

Ortiz (2012), logra sintetizar el hecho de que esta legislación, es en si misma una suerte de mixtura de figuras de gestión urbana desarrolladas por diferentes países:

“el aporte de experticia de tecnócratas brindó inspiración [a la Ley] emanada de otros contextos en la manera en que se lidiaba con las agendas de poder en los niveles locales, por ejemplo el concepto de plan parcial proviene como herramienta de la legislación española, así como el reajuste de terrenos de las leyes de 1954 y de 1956 del mismo país, al igual que el mismo reajuste de terrenos de la legislación japonesa, basada de la ley rural de consolidación rural y los desarrollos de elevación de valor del suelo o plusvalías, así como de su captura de Francia. Desde 1992 España desarrolló una nueva fase de intercambio con america latina en el marco de tratados de cooperación técnica, en particular con la municipalidad de Madrid, trabajando con el Ministerio Colombiano de Desarrollo Económico entre 1994 y 1995, en coordinación con el programa de Naciones unidas para el desarrollo [PNUD], lo cual involucró una serie de intercambios de experto entre España y Colombia” (Pag. 201, traducción del autor)

Este grupo de expertos a los cuales hace mención Ortiz, son los que van a dar forma al proyecto de Ley que en este trabajo se denomina “el del PNUD” y que sirvió de base para los diez capítulos de instrumentos de gestión que contiene la Ley 388 de 1997, muchos de los cuales, sólo se conocían sus posibles aplicaciones en contextos tan ajenos como

los mencionados, a pesar de esto y sin la garantía de su funcionamiento, fueron integrados a la legislación.

Vale la pena reconocer que esta integración de instrumentos, no fue un acto mecánico, ni una copia literal, el equipo técnico mencionado, hizo el esfuerzo, desde la teoría de lo que sería su aplicación y acomodando las figuras a nuestro ordenamiento legal, de armonizarla o ajustar la figuras, lo cual dio origen a lo que uno de los estudiosos del proceso colombiano, el Profesor Javier García-Bellido, denominara una suerte de hibridación o “colombianización” de la figuras europeas y concretamente españolas, por ejemplo; “el modelo colombiano ha adoptado los criterios y efectos jurídicos de las TAU (Transferencias de Aprovechamiento Urbanístico) del modelo español, en un mestizaje interesante de ambas concepciones”, refiriéndose a la incorporación simultánea de lo aplicado en los años 80 por la escuela de Chicago, García-Bellido (1998).

Basándose en entrevistas al Viceministro Giraldo, Ortiz (2012) describe la manera cómo se tramitó en el Congreso esta legislación, la cual a todas luces generó un punto de quiebre trascendental en la historia de la planificación territorial del país y el ordenamiento territorial y cómo se logró una coalición a favor de temas que en muchos casos irían en contravía de los intereses más recalcitrantes de terratenientes urbanos y grandes desarrolladores, comparado con los beneficios que suponía no tener un marco regulatorio al respecto, en su tesis afirma:

“en suma, más que las justificaciones técnicas para aprobar la Ley, fueron las conexiones del equipo tecnocrático con influencias políticas quienes determinaron los cambios en el marco legal para la planificación en el país. Simultáneamente, la clave para comprender el funcionamiento de las relaciones y aspiraciones simbólicas de las comunidades de experiencias internacionales, la proveyó la Política urbana” (Pag. 223, traducción del autor)

En efecto, la Política Urbana dio soporte conceptual a la Ley, pero haciendo un análisis en retrospectiva, se pueden apreciar grandes distancias que se deben como se ha explicado a las diferencias de enfoques técnicos de los equipos que consolidaron la ley frente a los pensadores de la Política, es claro que en la Ley, los mecanismos de participación social y la construcción de pactos sociales, son más un listado de cosas por hacer en el proceso de adopción del POT, más que la esencia misma del proceso.

Si bien en la serie de publicaciones metodológicas que salieron a continuación de la Ley se hace énfasis en los procesos de construcción colectiva de los POT, éstos aspectos se van descuidando cada vez más en la práctica, en parte por un claro desfase de las ciencias sociales y la formación de profesionales entrenados para acometer estos procesos, posicionándose una élite de tecnócratas como los “conocedores del tema” y por tanto haciéndose más cerrado el círculo de aquellos que podía aplicar la Ley, entre los cuales la experiencia personal de quien elabora este trabajo, hace parte, pues sólo aquellos que habíamos participado de la elaboración de la Ley y de sus decretos, o de centros académicos altamente especializados en el país, o haber participado de los primeros planes piloto como fueron los de Leticia, Barranquilla y Armenia, podían llevar este conocimiento a los gobiernos locales a los cuales se les dio como plazo máximo tener antes del año 2000 adoptados sus POT.

Cabe anotar que en los meses anteriores a la expedición de la Ley 388 de 1997, el Viceministro Giraldo salió del Ministerio –por motivos hasta ahora desconocidos- y lo reemplazó como Viceministra Patricia Torres Arzayús, arquitecta con amplia experiencia en ese gremio y en proyectos como Ciudad Salitre en Bogotá, lo cual le dio un matiz bastante “arquitectónico” a las reglamentaciones que de allí emanaron y que fueron coordinadas por el autor de este trabajo como Director de Desarrollo Territorial, con base en la experiencia de trabajo en oficinas de planeación y reglamentaciones de urbanismo – ausentes en buena parte de los contenidos de la Ley-, lo cual amplió estos aspectos técnicos, pero seguramente lo hizo en detrimento de otros aspectos como los originales derivados de la sociología y de la economía urbana, haciendo que se centrara aún más el foco en los centros académicos y de investigación que tuvieran experticia en urbanismo y planificación urbana, lo cual ya desde un comienzo se había dado, porque el equipo inspirador de la Ley en el PNUD había estado conformado esencialmente por académicos de este tema, lo cual tendrá implicaciones en la generación de formas de poder concentrado en estos grupos y profesionales.

Complementando la reflexión que hace Ortiz (2012), la Ley así como su antecesora; la Política Urbana, resulta para la mayoría del Congreso, de los políticos en las diversas escalas y del ciudadano en general, una construcción muy sofisticada y de difícil asimilación, que pudo convertirse en el marco legal que hasta ahora nos rige en algo tan

esencial como la transformación del territorio, no por el convencimiento, no por ser fruto de movimientos sociales o al menos gremiales –como si sucedió en el caso brasileño del “Estatuto de las Ciudades” (2.000)-, sino porque, la palpable crisis urbana colombiana, resultaba innegable la necesidad de hacer algo y la respuesta provino de la academia y de la tecnocracia, aunque casi nadie realmente entendiera los instrumentos y procesos creados, ni mucho menos, el conjunto de agentes involucrados estuvieran conscientes plenamente de los contenidos e implicaciones de las figuras de planificación y gestión que fueron introducidas por esta ley.

Se creó un marco legal bastante ambicioso, que en mi experiencia, como parte del equipo divulgador, muchas instancias creyeron que no sería aplicable, es decir que tal como había pasado con la Ley de Reforma Urbana de 1989, sus efectos iban a ser mínimos, pues dada su complejidad y alcances, así como la escasa capacidad de los municipios para aplicarla, se podría esperar un muy limitado efecto, en esa época nadie hubiera apostado que en los siguientes cuatro años todos los municipios del país contarían con un POT, -su calidad o pertinencia, deben ser analizado en cada caso-, y que pasados a la fecha 17 años, la Ley siga vigente y en aplicación, aunque ciertamente todavía no se haya explorado todo su potencial.

También se sabe de las enormes dificultades que las ciudades han encontrado en su aplicación, lo cual no sólo se centra en los contenidos mismos o en su redacción, sino sobre todo, en la forma de materializar lo demandado, por ejemplo; estipular que es necesario imponer límites al crecimiento desordenado de las ciudades colombianas, estableciendo claramente en el POT los suelos de expansión urbana que realmente requiere cada ciudad, parece fácil, pero llevar a la práctica esta decisión y llevarla a un Acuerdo del Concejo ha sido un proceso casi imposible en ciudades como Bogotá y Cali, la cuales fracasaron en su primer intento por establecerlo (1999 – 2000), pues sus respectivos POT sucumbieron al reto y colocaron a pesar de toda argumentación ambiental y técnica, excesivos suelos de expansión urbana, -casi todo el suelo rural disponible para la urbanización-, como una forma de resolver el problema de discutir a fondo este asunto de incalculables intereses económicos, a la fecha (2014) del suelo de

expansión de Cali sólo se ha usado el 1% y de suelo de expansión de Bogotá no se ha usado ni el 10%.⁷

En la descripción de los momentos veremos otros ejemplos de las dificultades de aplicar una ley que no surge de un proceso socio-cultural en búsqueda del ordenamiento territorial sino más bien de una imposición tecnocrática y academicista, que si bien no le resta mérito y oportunidad, se distancia bastante de los valores culturales y políticos imperantes en nuestra sociedad, en todo caso, la ley aunque fuera impuesta, también puede generar paulatinas transformaciones culturales.

Análisis sobre la situación de poder de los actores:

La siguiente Gráfica número 10, muestra la ubicación de este momento a analizar y relaciona el gobierno presidencial, que lo enmarca:

⁷ La única hectárea que se ha construido en el suelo de expansión sur de Cali, corresponde a la ejecución de la primera unidad de gestión del plan parcial de Ciudad Meléndez, adoptado en el año de 2003, por otra parte, el hecho de que no se hayan podido viabilizar las dos operación urbanas más significativas de expansión de Bogotá, como son la Operación Usme y el POZ Norte, han impedido que más de 7.000 hectáreas hayan sido posibles de urbanizar, de forma que según el Documento Técnico de Soporte del ajuste del POT de Bogotá (2012) solo se hayan desarrollado un porcentaje cercano al 10% de los suelos de expansión inicialmente identificados por los POT de 2000 y de 2004, esta afirmación se hace, con el fin de justificar la reducción de suelos de expansión que dicho ajuste propone, el cual se encuentra suspendido por el Consejo de Estado.

Gráfico 10. Ubicación del primer momento.



Fuente: García B., 2014.

Aplicando el diseño metodológico, se aplicarán las preguntas enunciadas por Flyvbjerg frente a las decisiones de planificación, en este caso el marco planificador general que establece la aplicación de la Ley 388 de 1997 y en particular la elaboración de Planes de Ordenamiento Territoriales:

¿Quién gana y quien pierde y mediante qué mecanismos de poder?

En este análisis hemos considerado los siguientes grupos de actores;

- Gobierno (Ejecutivo) Nacional
- Tecnocracia escala nacional.
- Gremios escala nacional
- Gobierno (Ejecutivo) Municipal
- Tecnocracia Municipal
- Concejo Municipal
- Academia como formadora e investigadora
- Academia como consultora
- Consultores privados

- Gremios escala municipal
- Asociaciones cívicas locales
- Empresarios
- Desarrolladores
- Dueños de tierras

La siguiente gráfica es una manera de ilustrar las repercusiones sugeridas que genera a estos grupos de actores la expedición y primera aplicación de esta legislación, la cual se comentará a continuación, ubica las posibilidades entre una posible pérdida de poder inherente a la naturaleza e intereses de cada grupo de agentes y en el otro extremo un claro beneficio o posicionamiento que les facilitará mayor poder, esta clasificación se deriva de una parte de las obvias relaciones positivas o negativas que las decisiones tomadas por la Ley genera a cada grupo, sin embargo, se pueden citar ejemplos por cada ubicación sugerida en esta escala, sin que en ningún momento se pueda, ni generalizar para el universo de actores, ni asumir como una medición cuantitativa, sino más bien surgida del análisis en el marco de la narratología:

Gráfico 11. Agentes ganadores y perdedores del primer momento.



Fuente: García B., 2014.

La razón por la cual propongo, que tanto el gobierno nacional como la tecnocracia nacional (llámese Ministerios, DNP, Institutos descentralizados e inclusive el propio Congreso) se encuentran cerca del grupo “perdedor” de poder; se debe al hecho de que a pesar de haber sido ésta una iniciativa exitosamente llevada a cabo por este nivel, queda claramente establecida la responsabilidad de los POT y de todo lo que este implica, en el ejercicio del poder para decidir los usos del suelo y todos los intereses relacionados con el aprovechamiento del territorio en manos de los municipios.

Aunque ya la Constitución hubiera establecido esto, no existían POT y mientras se hubiera mantenido en el terreno difuso de la planificación nacional y departamental y, de los Planes de Desarrollo locales, no estaría tan claro a partir de esta Ley, el empoderamiento que hace de las autoridades de planificación municipales, es decir el Alcalde, el formulador del POT que casi siempre es el Director o Secretario de Planeación y como gran ganador de poder; los Concejos Municipales.

Aunque como lo veremos en algunas ciudades como Bogotá, dicha corporación todavía no haya estrenado este poder plenamente dado que hasta la fecha, pues ningún POT en dicha ciudad ha sido aprobado por el mismo, pero en general, en el resto de municipios, incluido Medellín, el Concejo ha ejercido ampliamente su poder para intervenir en el POT como corresponde a los arreglos legales vigentes, por tal motivo estas dos instancias se ubican como los grandes generadores de poder real sobre el ordenamiento territorial y no solo municipal, pues en nuestras leyes existen pocos temas en los territorios urbanos que no sean de directa autonomía y competencia de los Concejos y administraciones municipales, tan solo los temas de seguridad nacional, interés cultural nacional, vías nacionales, medio ambiente en zonas protegidas y estándares y por su puesto el manejo del subsuelo, costas y playas, escapan a los POT.

¿Porque en esta grafica se ubica a la tecnocracia municipal cercano al grupo perdedor?, la respuesta está en el que aunque en principio sobre estos equipos de funcionarios recae la obligación de elaborar los POT, en la gran mayoría de los casos la novedad del tema, rebasa los conocimientos de estos profesionales, en todos los casos fue necesaria la contratación de personal externo, cuando no se contrató por fuera en oficinas de

consultores privados que decían saber de la aplicación de esta Ley o en Centros Académicos, razón por la cual estos grupos se vieron favorecidos y empezaron a jugar un papel decisivo en los POT.

La otra razón principal por la cual la tecnocracia local recibe una fuerte disminución en su poder de actuación en el territorio, fue la creación de los Curadores Urbanos para las ciudades de más de 100.000 habitantes, lo cual entregó la facultad de expedir las licencias de urbanización, construcción y parcelación a estos agentes privados con funciones públicas, poder que hasta ese momento habían detentado de manera dictatorial los funcionarios de las oficinas de planeación municipales.

Las agremiaciones relacionadas con el tema de desarrollo urbano (Camacol, Fedelonjas, Sociedad Colombiana de Arquitectos y Agremiaciones de Ingenieros, etc.) en su escala municipal y local, podrían en este primer momento quedar en un punto intermedio, dependiendo de su capacidad de adaptación e incidencia en los procesos de planificación municipal.

Pero las mismas agremiaciones a escala nacional perdieron poder, pues el centro de la toma de decisiones se concentró fuertemente en el poder municipal y distrital dejando de ser interlocutores efectivos con sus pares a escala nacional, de igual manera, sucede con las agremiaciones cívicas, las cuales teniendo una relación normalmente más cercana con los centros de poder municipales y locales pudieron haber sido empoderadas sólo en la medida que supieran insertarse efectivamente en los procesos de elaboración y discusión de los POT.

Si bien la Ley menciona la necesidad de contar con la sociedad civil organizada para debatir el proyecto de Plan, el proceso desde un comienzo ha estado mediado por la capacidad de dichas organizaciones de conocer y comprender el nuevo proceso ordenador, sus alcances y las formas a través de las cuales es factible incidir en él, que en muchas ocasiones implica un conocimiento técnico, para poder ser interlocutores válidos en discusiones que ciertamente son bastante sofisticadas en su terminología y alcances, lo cual puede limitar mucho su participación real, como lo veremos cuando analizaremos las escalas y momentos que involucra las escalas municipal y local.

Por las decisiones que toma la ley en temas como la relativa rigidización de las normas urbanísticas del POT, que implica que sólo podrán ser revisadas dependiendo de su alcance cada dos o cada tres periodos de gobierno, los grandes perdedores son los dueños de tierras, los desarrolladores y los empresarios, pues empieza a aplicarse un régimen de planificación en territorios en donde la desregulación era la norma, pues si bien, en la gran parte de las ciudades grandes y medianas del país existían normas constructivas derivadas de los Códigos de Urbanismo, éste podía en todos los casos ser modificado en cualquier momento, siempre que se tuviera acceso a los centros de poder nacional o municipal pertinentes, pues no habiendo un plan ni una vigencia de las normas, ni mucho menos un régimen legal que protegiera la planificación y sus procesos, las normas podían ser fácilmente manipuladas, tanto en los aspectos generales de la escasa planificación, pues no existía un requerimiento técnico para catalogar los perímetros urbanos, lo urbanizable o lo no urbanizable, como para lo específico cuando se tratara de una norma de usos o de edificabilidad, aparte de que éstas normas eran elaboradas únicamente desde la esfera casuística de la arquitectura, sólo a partir de la Ley 388 de 1997 y de la introducción del principio del reparto equitativo de las cargas y de los beneficios, es que se empieza en el país a pensar la norma urbanística en su dimensión económica y social, pues hasta entonces sólo se la consideraba en el mejor de los casos en su dimensión estética y funcional.

Este grupo de agentes quedaron en un principio desprovistos de herramientas directas para incidir en la elaboración de los POT, mientras lograban posicionarse en cuanto a contenidos, formación y diseño de estrategias más desarrolladas para poder incidir en estos procesos, pero de entrada la elaboración de los POT y el mismo discurso que dio origen tanto a la Ley como a la política urbana, los situaba en un campo muy cercano a los “responsables o culpables” del caos urbano, ¿Quién sino los constructores? Sirviendo hasta la fecha de chivos expiatorios permanentes de la discusión urbana, sin desconocer que tanto de cierto exista en este lugar común, muy señalado especialmente por la academia.

En esta investigación se analizarán los agentes, con algo más de profundidad, en a los procesos locales y municipales que se analizarán con el ánimo de identificar las verdaderas dimensiones del poder ejercido por estos grupos.

Podría decirse para terminar, que los desarrolladores, en esta evaluación de la “dosis de poder” que la expedición de la Ley en principio configuró, se encontraron con un punto a favor, que fue la generación de las Curadurías Urbanas, pues rápidamente éstas se alinearon con los constructores, toda vez que debido a un claro defecto en el diseño de la figura, el monto de las expensas a pagar a estas oficinas privadas, depende de la aprobación del proyecto y del tamaño del mismo, situación que desencadena un claro conflicto de intereses a favor de rebasar la norma contenida en el POT, aspecto que aún sigue sin ser resuelto y continua jugando a favor de los empresarios.

No cabe duda de que en el plano teórico los grandes perdedores de poder son en este momento de adopción de esta legislación, los propietarios de terrenos, sobre todo aquellos que actúan en forma de especuladores de tierras, pues al generarse de una parte un marco legal y normativo más riguroso y rígido, su capacidad de injerencia y de manipulación se reduce, al tiempo que se instrumenta en la Ley la participación de plusvalías en principio para ser pagada por estos propietarios, así como se crean figuras para obligar a la asociación de propietarios a través de las unidades de actuación urbanísticas, la obligatoriedad de abordar procesos de planificación local antes de poder urbanizar o construir los suelos de expansión y de renovación urbana, a través de planes parciales o instrumentos para evitar el engorde de suelos como es el “desarrollo prioritario” y al “anuncio de proyecto”, he dicho que en el plano teórico son perdedores, pues todo dependerá de la forma cómo las autoridades de planeación apliquen la Ley y cómo sepan aplicar la función social y ecológica de la propiedad.

¿Hacia dónde vamos con esta planificación?

A decir verdad, La ley 388 de 1997, establece en Colombia por primera vez en su historia una planificación territorial municipal, sistemática, integral, con un régimen legal relativamente claro en un principio y a favor de empoderar al gobierno municipal en esta labor.

Como veremos en los análisis locales, (pues solo a esta escala es posible identificar los juegos de poder de los agentes sobre temas concretos y no sobre las ideas generales que se manejan en el nivel nacional de este primer momento), siendo la administración municipal el epicentro de la toma de decisiones, las autoridades de esta escala, la

efectividad del proceso dependerá en un principio de las decisiones que éstas tomen, cabe anotar, como punto de partida, que normalmente las decisiones de planificación territoriales serán probablemente más acertadas al ser tomadas desde la esfera local, que desde la esfera nacional, esto por lo que tiene que ver con temas de conocimiento técnico, empoderamiento local y gobernanza, lo cual juega a favor de que esta planificación derivada de la Ley de Desarrollo Territorial va bien encaminada en lo que se refiere a escala, pues la solución del problema urbano se hace más visible desde lo local, lo cual va en consonancia con el proceso de descentralización que dio origen a la Ley misma.

Vamos a ver que en ocasiones se producen serios desfases entre los intereses nacionales, departamentales, regionales o metropolitanos, frente a los intereses municipales y en ausencia de una verdadera planificación a estas escalas supra municipales, el ordenamiento territorial se ve debilitado por la casi total autonomía municipal que la Constitución de 1991 entregó a esta escala, sentido en el cual se puede decir que esta planificación que estableció la Ley 388 de 1997, debilita enormemente las otras escalas y con esto, el sentido integral de la planificación territorial, lo cual supone seguramente la necesidad de reequilibrar los poderes entre las escalas, intento que se buscará con las legislaciones recientes, con poco éxito, y que se describe al final de este capítulo.

Sería muy valioso realizar un análisis de actores en la dinámica propuesta por Giddens al proceso que dio a luz la Ley 388 de 1997, empezando porque sus ideólogos principales pertenecían a la academia y a un grupo de intelectuales de la economía y la sociología con una marcada tendencia hacia la izquierda – no es casualidad que fuéramos asesorados por el Gobierno socialista español de Felipe González y por el Gobierno del mismo partido de la Comunidad de Madrid⁸-, los cuales habían logrado evidentes

⁸ Cabe anotar que en pleno proceso de adopción de la ley en 1997, son desmontadas las legislaciones en España que nos habían servido de referencia y soporte, al entrar el gobierno de derecha del Partido Popular tanto en el nivel nacional como en la comunidad de Madrid, -cuyo desmonte origina burbuja inmobiliaria de la última década y parte de la crisis económica de la cual dicho país todavía no sale-, circunstancia que no debilitó en principio nuestro proceso legislativo, pero que muestra que en el momento en que estábamos

resultados en la transformación urbana y generación de vivienda social- esto en un contexto de Gobierno nacional colombiano que está en pleno proceso de implementación de políticas neoliberales, dándole poder a un grupos más de corte técnico y académico, llevado el proceso a un Congreso que probablemente era favorable al empoderamiento local que este proceso originaría en las ciudades, pero que seguramente no llegaron a vislumbrar los alcances de este poder y que podría, como en efecto sucedió, en las principales ciudades, se saldría de sus manos el manejo y control de estos territorios estratégicos que caerían en manos de los poderes locales y grupos tecnocráticos, no siempre fáciles de manipular, -tal vez en ese momento surge la contra, el antídoto; las Curadurías Urbanas.

Es muy probable que el Congreso no prestara demasiada atención a la potencia de esta Ley en materia de ordenamiento territorial y en las herramientas dispuestas, es posible que pensarán que se trataba de otra legislación para hacer normativas urbanas, lo cual siempre es bien visto, dado que para nadie es un secreto que nuestras ciudades carecieron históricamente de planificación, pero no dimensionaron lo que los ideólogos de la Ley habían estructurado; posibilitar el surgimiento de un poder hasta ahora inexistente con tal fortaleza; el tecnocrático local y que por otra parte, realmente no comprendieran la naturaleza y potencia de los instrumentos de gestión, como por ejemplo los planes parciales o los sistemas de revisión y ajuste de los POT que han sido los dolores de

creando este entorno legal, generábamos este proceso en contravía de la mayoría de los países capitalistas, incluida toda Latinoamérica, siendo una apuesta bastante atípica que sin embargo sirvió para avivar de nuevo una especie de resurgimiento de la importancia de la planificación y gestión urbana en la región, pues aunque procesos como el del Brasil que dio a luz el Estatuto de las Ciudades en el año 2001, surge de otras dinámicas desde la base de participación social y gremial –nuestro proceso surge de una apuesta estrictamente ideológica de una élite de intelectuales que encuentran un espacio de poder en el Gobierno del momento- este Estatuto, se ve apoyado por el naciente proceso colombiano en términos instrumentales, al igual que posteriormente los procesos de nuevas regulaciones para el ordenamiento en países como Perú, Bolivia, Guatemala, Ecuador y Uruguay, entre varios, para los cuales el caso colombiano ha sido referente, aunque el desmonte de la planificación siga siendo potente en países como Chile y México, en aras del crecimiento económico, situación que en el presente está inclinando el proceso de Colombia hacia ese lado.

cabeza, tanto del nivel nacional –ejecutivo y legislativo-, como de los constructores privados.

Aunque La Ley 388 de 1997, fortalece las administraciones municipales, también tiene a su interior un rasgo de privatización que terminará siendo la semilla de su potencial destrucción, esto es la imposibilidad de lograr tanto la planificación territorial como la operación de los instrumentos de gestión del suelo, debido a las Curadurías Urbanas, las cuales en la mayoría de los casos han terminado cumpliendo un papel adverso a los propósitos de la Ley que las creó y a los objetivos que se persiguen para la Reforma Urbana. Siendo un claro instrumento del sector constructor para hacerle contrapeso a las normativas de los POT.

En estos últimos 10 años de planificación existen dos claros bandos en oposición conformados por agentes plenamente identificables, ninguno de los cuales está defendiendo los propósitos de la Reforma Urbana, ni del ordenamiento territorial, sino en la defensa de sus intereses de grupo frente al control de la intervención en la ciudad:

De un lado como dijimos la alianza de sectores tecnocráticos y de la academia con algunos poderes políticos locales, que en las ciudades citadas y contrario a todo pronóstico se han fortalecido en la elaboración y sobre-elaboración de un marco regulatorio y de gestión, más bien teórico y de escasa aplicabilidad práctica que trata de restringir la actividad privada de la construcción, aunque termina castigando sin proponérselo a los grupos más vulnerables, aquellos que viven en condiciones precarias o que necesitan por lo menos alguna forma de una solución habitacional, pues mal que bien el sector privado tiene otros caminos para terminar haciendo prevalecer sus intereses.⁹

⁹ En el caso de Bogotá la intrincada maraña normativa y complejidad de gestión creada desde la implementación de la Ley, ha hecho crecer el déficit de vivienda social en un 400% -ver informe de pobreza DNP 2010-, dado que contrario al propósito buscado, los mecanismos de acceso a los suelos necesarios han impedido su efectivo desarrollo, haciendo crecer la informalidad y la urbanización pirata, todo en aras de aplicar unos modelos teóricos que no han podido llegar a conciliarse con la realidad, por otra parte en Medellín el claro congelamiento de la actividad constructora ha promovido el desplazamiento de los proyectos para los estratos medios a los municipios vecinos y ha propiciado mediante la utilización de las

De otro lado, la alianza que analizaremos en los siguientes momentos y escalas entre el Gobierno nacional y los desarrolladores locales, en procura de des-regular el territorio y de restar poder a los POT y a los gobiernos local, en aras de incentivar la construcción en el país, como “locomotora” del crecimiento económico.

Hay que recordar que para este primer momento (expedición de la Ley 388 de 1997) existía el Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable y ésta Ley, crea el Viceministerio de Desarrollo Urbano, pero en el segundo momento (2006) se había suprimido este Viceministerio y fusionado con el Medio Ambiente y que en el tercer momento el primer gobierno Santos (2010 – 2014) creó el Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial, con una claro y único énfasis en la construcción de vivienda, devolviéndose el país de la Política Urbana y su visión integral y marcadamente anti-sectorial a una visión centrada en la producción sectorial del componente vivienda.

¿Tal desarrollo es deseable?

Desde un punto de vista optimista, la apuesta de la Ley con todos sus posibles vacíos y contradicciones, constituye un avance en pro de implementar prácticas de ordenamiento territorial, desencadenando el enorme conjunto de procesos y de transformaciones que las ciudades y la sociedad en su conjunto necesitan.

Desde otros análisis menos optimistas, puede verse más como otra forma de conducir a la consolidación del poder de los agentes hegemónicos tradicionales presentes en los territorios, en formas más sofisticadas y de maneras que como lo explica Foucault, generan sus propias racionalizaciones para hacerlas aparecer como la realidad técnica a seguir.

La verdad puede ser mucho más sencilla y compleja a la vez: Depende de cómo los responsables de la planificación entiendan y aborden el proceso, sabiendo sopesar los

herramientas y normativas para VIS del gobierno nacional, la proliferación de proyectos de muy escasa calidad en los bordes y corregimientos del área urbana, situación que el propio POT -que origina este fenómeno por el congelamiento de los suelos y la elevación de las obligaciones-, justamente pretendía evitar.

aspectos y decisiones que realmente van a beneficiar a las mayorías en equilibrio con aspectos como la sostenibilidad ambiental o social, de forma tal, que no es en sí misma la Ley una receta para el éxito, al contrario puede serlo tanto para consolidar las formas más perversas de poder como para construir pactos sociales que ayuden a avanzar hacia una sociedad más democrática, todo depende de cada caso.

¿Qué debe hacerse?

Ya Flyvbjerg lo ha señalado, la planificación puede ser un camino para la construcción de mejores sociedades, depende de desarrollar las nuevas formas de participación, depende de saber posicionar el poder como la base del análisis y acercarse a la realidad, bajo un lente más intuitivo, los análisis de caso como el que haremos en Medellín y en particular en los proyectos, permitirán aventurar algunas propuestas a manera de conclusiones, al final de este trabajo.

2. Adopción del primer POT y de sus Fichas Normativas. Escala municipio de Medellín – segundo momento

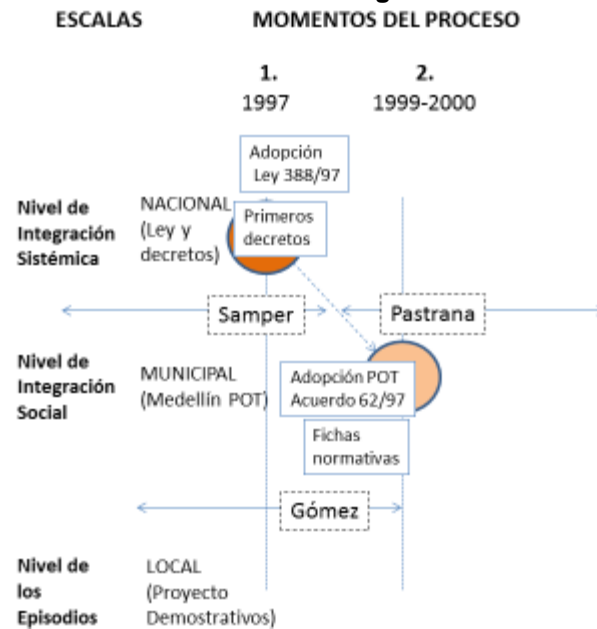
La elaboración del POT de Medellín en los años 1998 y 1999 se produjo como aplicación de la Ley 388 de 1997, desarrollando un modelo de ordenamiento territorial, en contravía de los intereses imperantes del desarrollo inmobiliario y de la tendencia inercial del crecimiento urbano hasta ese momento registrado, lo cual constituye todo un avance significativo, como lo fue en la escala nacional la expedición de ley, pero que generará desde un comienzo un línea de permanente fricción entre grupos del sector público, comunitario y el sector privado.

En una ciudad acostumbrada a que inexorablemente la mancha urbana, formal e informal, necesariamente terminara por ocupar todas las laderas del Valle de Aburrá a pesar de las claras evidencias de la insostenibilidad ambiental y social de este proceso, se adopta un POT que se propone, poner freno a la expansión urbana y establece un modelo de crecimiento hacia adentro.

Este POT y su reglamentación complementaria en forma de Fichas de Normativa, se produjeron bajo el gobierno municipal del Alcalde Juan Gómez Martínez (1997 -1999).

La siguiente grafica número 12, muestra la ubicación de este segundo momento, ubicado en la escala municipal, el cual realmente debemos analizarlo en dos fases que se produjeron de manera muy seguida; en un principio la adopción del POT de Medellín en diciembre de 1999 y posteriormente en septiembre del año siguiente (2000) la adopción de las denominadas Fichas de Normativa, Acuerdo 23 de ese año. En esta gráfica se relacionan los periodos de gobiernos nacionales y municipales, por el apellido del gobernante de turno.

Gráfico 12. Ubicación del segundo momento.



Fuente: García B. 2014.

El POT de Medellín de 1999 como ideario, modelo de ordenamiento, clasificación del suelo, sistemas estructurantes y tratamientos urbanísticos, establece un modelo de contención urbana, un énfasis en el redesarrollo del corredor del río y una clara limitación a la expansión urbana a cambio de una redensificación de los barrios y una renovación urbana de las áreas centrales y del corredor metropolitano a lo largo del río Aburrá, es decir una apuesta sólida desde la técnica ambiental y urbanístico, en contravía de muchos intereses políticos y de intereses creados en los tanto en los bordes urbano rurales, hasta

el momento denominados como “periurbanos”¹⁰ y los intereses de mantener congelado el corredor del río –única zona verdaderamente “urbanizable” del territorio-, pero ocupada por la industria y los servicios principalmente.

Tal vez por la novedad del tema e inseguridad de los agentes –tomados un poco “fuera de base” frente a la aparente complejidad de la ley 388 de 1997-, surge en esta primera implementación de un plan de ordenamiento para la ciudad, un voto de confianza a un equipo de técnicos de la rama del urbanismo e intelectuales de la ciudad que siempre habían abogado por este modelo lógico y casi obvio de ordenamiento territorial y que resulta en general aceptado por casi todos los agentes tanto públicos como privados.

La apuesta técnica del primer POT de Medellín, adoptada por el Acuerdo 62 de 1999, genera una profunda ruptura con respecto a lo que los incipientes procesos anteriores de planificación, pues si bien desde el Plan Regulador de mediados del siglo XX, pasando por el Plan Metropolitano de 1985, se insinuaba la necesidad de desincentivar la ocupación urbana de las laderas orientales y occidentales del Valle donde se sitúa la ciudad, Schnitter (2007), sólo en este Plan de Ordenamiento, se establece contundentemente un límite específico para tal crecimiento, retrayendo en varios casos el perímetro urbano existente¹¹ o reclasificando como suelos de protección ambiental muchos suelos que tenían la categoría de periurbano”, imposibilitando su desarrollo urbanístico en contravía de los intereses de sus propietarios y urbanizadores.

De manera complementaria, a esta política para impedir la expansión de la ciudad y proteger los frágiles ecosistemas que la rodean, se crea el principio de “crecer hacia adentro”, el cual establece, una nueva manera de abordar la ocupación del territorio

¹⁰ En ausencia de una legislación en materia de ordenamiento territorial urbano, los municipios como Medellín, utilizaron en sus planes de desarrollo y códigos de urbanismo de la época, en este caso el Acuerdo 38 de 1990, términos ambiguos como el mencionado, que básicamente implicaba una suerte de forma de suelos de expansión urbana, pero que no se preparaban técnicamente para tal fin, sino que más bien se “engordaban” para tal propósito; desde los aprovechamientos propiciaban formas de suburbanización que anticipaban una primera renta del suelo para después ser densificados, como sucedió, en el sector del Poblado.

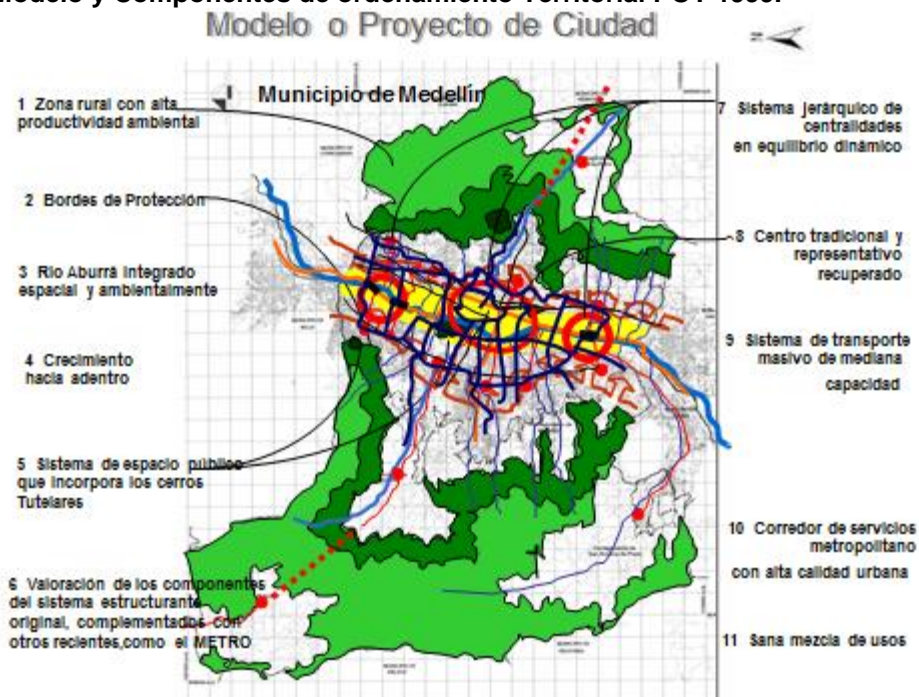
¹¹ Como en el sector Pajarito que era suelo urbano y fue reclasificado en suelo de expansión urbana.

mucho más enfocado hacia la densificación habitacional de las zonas de media ladera, la renovación urbana de las zonas céntricas y el redesarrollo del corredor metropolitano del Río Aburrá, lo cual supone su paulatina transformación de uso y ocupación.

El modelo también establece un manejo decreciente de las densidades habitacionales hacia el borde urbano, asignándole al territorio rural un compromiso de proveedor de bienes y de servicios ambientales.

La siguiente figura, ilustra los componentes del modelo de ordenamiento territorial planteados:

Figura 1. Modelo y Componentes de ordenamiento Territorial POT 1999.



Fuente: Documento técnico de soporte del Acuerdo 62/1999.

Los once componentes relacionan claramente la intención del modelo y en términos generales los contenidos del Acuerdo 62 de 1999, resultan consistentes con estos propósitos, pero como veremos, no pasará así, con las Fichas de Normativa. Podemos decir que casi todos los componentes, reflejan postulados que habían venido siendo ambientados desde procesos anteriores como el mencionado metropolitano de 1985 o el

Plan Estratégico Metropolitano formulado en el año 1992, como son la recuperación del centro, el sistema de transporte de mediana capacidad complementario al Metro, la valoración del sistema de espacios públicos y el papel de proveedor de bienes y servicios ambientales de la zona rural, pero es en este primer plan de ordenamiento, donde se concreta de manera inequívoca la necesidad de crear unos bordes de contención urbana para evitar la expansión y donde claramente se habla de la renovación de todo el corredor del río hacia un escenario que propicie tanto desarrollos habitacionales, como de servicios y comercio en convivencia con la industria, que son los dos aspectos donde este análisis se centrará tanto en el capítulo tercero como en el capítulo cuarto.

También merece especial atención en los componentes del modelo, una verdadera ruptura con la normativa y forma de ver la planificación de los usos del suelo, en el periodo precedente, con la incorporación del principio de “sana mezcla de usos”. Es decir la determinación de romper con la tradicional zonificación unifuncional, que estaba consignada en los Códigos de Urbanismo, heredera del “zoning” de la planificación moderna y del Plan Regulador y que a pesar de no tener nada que ver con la realidad de una ciudad profundamente mixta en términos de usos, había intentado este tipo de regulación, se trata de establecer que la mezcla puede ser conducida hacia formas de convivencia de usos, que la mezcla existe y que puede ser positiva para la ciudad, apuesta que francamente no es desarrollada por el propio articulado, ni por las reglamentaciones posteriores y que constituirá una de las mayores falencias y por lo tanto dificultades de implementación del Plan.

Podrían ser muchos los detalles que se podrían relatar sobre este proceso de formulación y adopción del primer POT, pero en general se puede afirmar que si bien no fue fácil su adopción, las apuestas enunciadas resultaron evidentemente necesarias, no existiendo en el plano técnico mayores objeciones, a lo cual contribuyó la solidez de los planteamientos y la elocuencia de profesionales que como la directora de Planeación de la época, la arquitecta Zoraida Gaviria, poseedora de un enorme prestigio en el tema, permitieron que al Plan se considerara pertinente.

Sucede con este proceso, una feliz coincidencia entre los postulados y la argumentación racional en la cual se basan, pues integra propósitos mayoritariamente compartidos por la población; la posibilidad de mantener las montañas que rodean la ciudad como telón

verde, coincide con valores tradicionales que son fácilmente asimilables por la mayoría, igualmente, resulta evidente que el corredor del río, contando con Metro y con la mejores infraestructuras del territorio, merece una mejor utilización y un contrapeso a la reducción de áreas de expansión supone redireccionar el proceso de urbanización hacia el denominado crecimiento hacia adentro, lo cual incluye el fenómeno de densificación de los barrios tradicionales que ya se venía dando desde hacía varios años.

Anticipándonos al análisis de los grupos de “ganadores y perdedores” frente a este POT, que detallaremos más adelante, es relativamente fácil suponer los grupos que pueden verse afectados negativamente por este modelo de ordenamiento; los propietarios de suelos periurbanos con expectativas de urbanizarlos, igualmente, si el modelo pretende disminuir el potencial de densificación en las áreas urbanas en el borde urbano, éstas áreas podrían ver reducidas sus posibilidades de construcción, también se crea un enfrentamiento tácito entre el sector industrial y comercial que ocupa gran parte del corredor del río y el sector inmobiliario y constructor al denominar éstas áreas como de gran transformación y así asignarles nuevas formas de uso, incluida la vivienda en altas densidades, en zonas que hasta ese momento tuvieron prohibido el uso residencial para proteger las funciones productivas tradicionales de la ciudad, al respecto, el POT establece que la transformación debe hacerse a través de un instrumento de planificación y gestión hasta el momento desconocido denominado “plan parcial” el cual puede ser formulado tanto por agentes públicos como por privados.

También se puede identificar a las comunidades asentadas en las áreas rurales, como afectadas por este modelo de ordenamiento, en aspectos de tipo patrimonial, pues se les generan múltiples restricciones de uso, fraccionamiento de la propiedad y de edificabilidad, en aras de que cumplan su papel de producción de servicios ambientales para los territorios urbanos, sin ninguna contraprestación a cambio.

Se observaron dos tipos de reacciones en los grupos de poder afectados por este modelo de ordenamiento; la primera, abiertamente opositora y de controversia técnica, frente a la renovación urbana y el redesarrollo del corredor del Río, como fueron los casos del sector industrial de Barrio Colombia y el sector comercial de Corazón de Jesús, por citar dos ejemplos, y una segunda reacción observada en los grupos afectados por la imposibilidad de expandir la ciudad hacia sus propiedades rurales, que buscaron, sin éxito, mecanismos

de manipulación encubierta del proceso a través de Concejo Municipal. Vale la pena mencionar, que estos últimos sectores de propietarios afectados, buscaron mecanismos de poder político ante el Concejo y no con argumentaciones técnicas, ante la contundencia y solidez de la propuesta de limitar el crecimiento sobre las laderas.

Con relación al crecimiento hacia adentro y la determinación de procesos de renovación urbana en el corredor el río, el grupo industrial liderado por la agremiación del barrio antes mencionado, controvirtió la consideración de renovación urbana propuesta y por tanto la transformación del uso y la eventual salida de la industria de Medellín, sobre un conjunto de argumentos económicos, –como la cantidad de empleos que se podrían perder-, así como de tipo afectivo, más subjetivo; -como la historia de la ciudad y su pasado industrial-, cabe anotar que la mayoría de la industria de la ciudad de gran tamaño ubicada en el corredor del Río, agremiada en el denominado “Sindicato Antioqueño”, uno de los grupos de poder más influyentes de la región, efectivamente se encontraba en proceso de transformación, pero que la situación de la pequeña y la mediana empresa o de otros grupos económicos, podría ser muy diferente, frente a las posibilidades de transformación o de traslado fuera del corredor del Río.

La discusión planteada, enfrenta como hemos visto diferentes grupos de poder que no son fácilmente armonizables, por una parte, el sector industrial en cuanto a sus posibilidades de transformación no es homogéneo, luego las posibilidades de participar de ese nuevo modelo de “crecimiento hacia adentro” son muy diversas; desde la empresas que ya han previsto su traslado, hasta aquellas que ven muy remota esa posibilidad y que por tanto una presión en ese sentido puede efectivamente implicar el cierre de la producción, lo cual también supone un riesgo enorme para la base económica de la ciudad y el empleo, sobre todo si los procesos de reconversión de la base productiva de la ciudad no se producen con la misma celeridad, que las nuevas formas de desarrollo económico, estando claro que en general las condiciones de demanda de suelos para todos los usos y en especial la vivienda, son altas y se incentivarán al no incorporar nuevos suelos urbanizables.

A pesar de las divergencias, podría decirse que los diferentes grupos de industriales y de propietarios de los nuevos suelos de oportunidad, tuvieron en común y aún lo tienen, el interés de incorporar las plusvalías generadas por esta decisión de planificación¹², las divergencias, han sido la forma de hacerlo; posponiendo la transformación, especulando con los suelos o adelantando el proceso de renovación.

Al interior del municipio algunas empresas estatales también buscan incentivar el modelo de crecimiento hacia adentro, como por ejemplo el Metro de Medellín, pues dicho proceso generaría mejor utilización del sistema e inclusive algunos sectores al interior de Empresas Públicas de Medellín (EPPM), reconocen en este proceso la posibilidad de optimizar redes, servicios y usuarios en zonas ya urbanizadas densificándolas, antes que invertir en nuevas redes en la expansión urbana.

A raíz de las controversias surgidas con los industriales localizados en el corredor del Río sobre la renovación urbana de este territorio, se establecieron acuerdos con la administración municipal que quedaron incorporados en el POT, tales como la generación de una nueva categoría de renovación urbana, denominada “redesarrollo urbano”, para aplicar en este territorio, la cual supone ventajas legales y operativas a favor de protección de la industria, pues esta se considera un uso protegido, que sólo podrá ser modificado para incorporar otros usos como la vivienda, a través de planes parciales propuestos por los mismos industriales, es decir deja en ellos el poder de decisión sobre el futuro de estos territorios.

Se produce también en este sentido, un caso muy interesante de concertación de intereses en el cual el mencionado sector de Corazón de Jesús, en cabeza de la organización comunitaria CORAJE, la cual pacta con la administración promover un plan parcial de renovación urbana, aceptando la condición de transformación del sector, pero queda establecido que el plan parcial de renovación podrá mantener el uso predominante establecido –los talleres de mecánica automotriz-, zonificando su permanencia e

¹² El artículo 81 de la Constitución Política de Colombia y la Ley 388 de 1997, establecen que las plusvalías generadas por las decisiones de planificación, pertenecen al colectivo en cabeza del municipio, no a los propietarios de los suelos.

incorporando en otros sectores del barrio nuevos usos, mediante una transformación urbanística y arquitectónica, en cabeza de esta organización, defensora de los intereses del mencionado grupo de talleres.

Vale la pena recordar, que la intención de promover el desarrollo urbano hacia el corredor del río, tenía como finalidad, tanto restar presión a los bordes de protección ambiental, como buscar una nueva frontera de transformación urbanística, –en este caso interna a través de la renovación urbana-, para incentivar el desarrollo de nuevas viviendas en una mejor condición de localización, que los bordes y laderas, dado que el corredor metropolitano concentra las mejores funciones urbanas de transporte, servicios públicos, equipamientos y la mayor estabilidad de los suelos y por lo tanto, promover su desarrollo habitacional y con usos complementarios.

Esto podría tener profundas repercusiones en la calidad de vida de los nuevos habitantes de estratos medios y bajos, lo cual implicaría una verdadera apuesta renovadora y con alto impacto para revertir la tradicional segregación socio-espacial que ha caracterizado a la ciudad.

En cuanto al intento mencionado inicialmente, para que el POT permitiera urbanizar un suelo rural y de protección ambiental en la parte alta de la ladera del costado occidental, a través de ofrecimientos de asignación de tierras a algunos miembros del Concejo municipal, la situación fue develada por un sector de la misma corporación y fue posible impedir dicha decisión, sin embargo, vale pena anotar que dicha iniciativa, se sigue tramitando actualmente, pero a través de buscar apoyo en el Gobierno Nacional, para que sea incluida como “Macroproyecto de Interés Social Nacional”¹³, figura que se utiliza para que desde ese nivel de gobierno se puedan controvertir los Planes de Ordenamiento, utilizando el argumento de la producción masiva de vivienda de interés social.

En todo caso, el POT no pasa de ser un ejercicio de planificación que se juega su efectividad en el hecho de que verdaderamente se aplique y como se apreciará en todos los siguientes momentos de este proceso a todas las escalas; una cosa es lo que se

¹³ Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno del Presidente Juan Manuel Santos y Ley 1469 de 2011.

enuncia como postulado, objetivo, estrategia y se asume como acordado y otra cosa es lo que se aplica, fenómeno sociológico de nuestro país, el cual escapa a los alcances de análisis de este trabajo, pero que se evidenciará como el principal problema de la planificación en este trabajo, pues si bien, para la mayoría de los ciudadanos, la planificación urbana es una necesidad evidente, y de ahí se sustenta la adopción de la Ley 388 de 1997, a la hora de implementar la Ley y los POT, se tergiversan los procesos y reglamentos, para tratar de mantener los mismos hábitos de ocupación informal y sistemas de poder existentes.

Si bien todos los agentes del proceso municipal de Medellín en 1999, convienen en la necesidad de crecer hacia adentro, los propósitos parecen ser intenciones para quedar bien, pero no para aplicar, a continuación se aplican una serie de estrategias para bloquear la aplicación del modelo, como veremos.

Existe un incidente que resulta un poderoso descriptor de los caminos a través de los cuales el poder actúa en la forma antes descrita, ejercido por agentes que no tenían cómo sustentar técnicamente sus posiciones, pero que debían encontrar una manera de no aplicar lo adoptado en el Plan:

En diciembre de 1999, el plazo de dos meses, asignado por la Ley para debatir la propuesta del POT en el Concejo estaba por vencerse, pero no se había abordado la asignación de las normas de edificabilidad y de obligaciones urbanísticas, –los dos temas que más inciden en el sector inmobiliario y de la construcción-, de forma tal, que el Concejal ponente, –miembro reconocido de estos gremios-, propuso abortar todo el proceso del POT, argumentando que dichas normas no iban a alcanzar a ser debatidas, situación ante la cual la ciudad quedaría sin posibilidad de expedir ningún tipo de licencias de urbanismo o construcción, hasta volver a comenzar todo el proceso de nuevo al año siguiente, ante lo cual la administración municipal tomó la decisión de adoptar el POT sin

estas normas y recogió la propuesta alternativa del Concejal ponente, que consistía en que estas normas se adoptarían mediante un Acuerdo aparte, un año después.¹⁴

La fórmula de aplazar la adopción de las normas que más interesaban al sector de la construcción, permitió a este grupo de poder manipular sus contenidos, a partir de la renovación del equipo directivo de la Oficina de Planeación, el cual fue reconfigurado con personas cercanas a este gremio, las cuales incidieron en la adopción a través de las denominadas Fichas de Normativa urbana y rural, Acuerdo 23 de 2000, las cuales incluyen unas normas de edificabilidad exageradamente altas para toda la ciudad, desvirtuando en buena parte del modelo de crecimiento hacia adentro.

Si bien este Acuerdo, estableció posibilidades de edificabilidad menores hacia el borde urbano y mayores en el corredor del Río, en dichos bordes se asignaron índices de construcción tan altos o más, que los de la norma anterior, justamente en las áreas que el POT quería desincentivar la construcción, –como en las franjas altas del sector del Poblado-

Igualmente, en las zonas cercanas al río, los índices de construcción que se fijaron fueron tan altos, que no fue factible utilizarlos, pues ningún plan parcial de renovación o de redesarrollo llegó a implementarlos.

Las obligaciones establecidas fueron comparativamente muy bajas con respecto a los beneficios posibilitados e inclusive bajo una malinterpretación del principio de reparto equitativo de las cargas y de los beneficios establecido por la Ley 388 de 1997, se reglamentó la misma obligación para todo tipo de desarrollo urbanístico, confundiendo “equidad” con “igualdad”, términos que en la práctica suelen ser opuestos, esta

¹⁴ Esta posibilidad nunca estuvo prevista en la ley, pero sirvió de base para que la mayoría de las ciudades del país, tomaran por costumbre la adopción de los POT por partes, lo cual ha generado una buena parte del caos reinante en el ordenamiento territorial de las ciudades, dado que ya el POT no contiene la definición específica de cargas y de beneficios, sino sólo generalidades, que posteriormente son invalidadas por normas complementarias, colocadas por las diferentes agendas del poder de turno, en contravía de propósito de la Ley 388 de 1997, como era el de disponer de un único instrumento integral de ordenamiento territorial.

reglamentación dio como resultado que las obligaciones para los desarrollos de mayor renta y mayor capacidad de aporte, resultaran absurdamente bajos, con relación a los aportes exigidos a los desarrollos destinados a vivienda económica.

En el año 2000 la ciudad contó con un POT y una norma complementaria que tenía unos objetivos técnicos muy sólidos, pero una reglamentación que los contradecía, lo cual impidió que en muchos aspectos del modelo se pudieran aplicar.

A pesar de todo, la reglamentación complementaria no pudo cambiar aspectos esenciales del nuevo modelo de ordenamiento territorial, como la clasificación de los suelos –para incorporar más suelos urbanizables-, o modificar las reglas para los procesos de redesarrollo urbano antes mencionados, aspectos que tuvieron que ser respetados por las siguientes administraciones, hasta que se produjo el ajuste del POT del año 2006, coyuntura en la cual se reavivan los juegos de poder en torno a estas temáticas con renovados discursos y ampliación de actores.

La siguiente tabla especifica las contradicciones que generan los contenidos de las Fichas Normativas, frente a los más significativos componentes del modelo de ordenamiento territorial que deberían haber reglamentado:

Tabla 5. IDENTIFICACION DE CONTRADICCIONES ENTRE LOS COMPONENTES MAS ESTRATEGICOS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL POT (ACUERDO 62/1999) Y LA REGLAMENTACION DE LAS FICHAS DE NORMATIVA (ACUERDO 23/2000)

COMPONENTES ESTRATÉGICOS	ASPECTO CONTRADICTORIO	INCIDENCIA
Un crecimiento orientado hacia adentro, con énfasis en las zonas centrales próximas al río dotadas de excelente infraestructura, que experimentan actualmente procesos de estancamiento, degradación o subutilización.	Efectivamente los índices de construcción establecidos en los polígonos de las zonas céntricas, del corredor del río y en consolidación nivel 1 (áreas donde se promueve el crecimiento hacia adentro) son mucho más altos (rango de 10 a 4) que en los bordes de la ciudad y la periferia (de 1,0 a 1,5 en desarrollo, media ladera en el poblado 2,3), lo cual parecería consistente con el modelo, sin embargo lo que en realidad sucede es	La reglamentación de índices de construcción y cesiones de las Fichas de Normativa Acuerdo 23 de 2000, crearon el efecto completamente contrario al “crecimiento hacia adentro” y la revaloración del Río, pues crearon condiciones tan competitivas para el crecimiento hacia los bordes, que el mercado inmobiliario reaccionó favorablemente a mantener la tendencia o inercia que ha caracterizado a la ciudad en las últimas décadas.

COMPONENTES ESTRATÉGICOS	ASPECTO CONTRADICTORIO	INCIDENCIA
<p>Un río Medellín (río Aburrá) integrado espacial y ambientalmente al desarrollo urbanístico de la ciudad, y que aporta significativamente a su valor paisajístico y a su espacio público.</p>	<p>que un área de desarrollo urbano nuevo con índice de 1,5 puede alcanzar densidades tan altas como las 200 viviendas por hectárea (ver caso Loma de los Bernal), así como en media ladera el índice de 2,3 genera torres de hasta 30 pisos y densidades de 180 viviendas por hectárea, es decir que esta norma promueve densidades mucho más altas que el promedio urbano y disparó el crecimiento hacia la periferia y el Poblado, por otra parte los altísimos índices de construcción en las zonas a promover el crecimiento hacia adentro, resultan inaplicables, Caso Sevilla índice posible 10, índice realmente construido 5, (de todas maneras muy alto, densidades de 500 viviendas por hectárea) planes parciales que podrían utilizar índice 8 (Guayaquil, Argos etc) utilizan la mitad. No se comprende como un sector como Laureles quedó con el mismo índice de construcción que el Poblado, pero este último con menos obligaciones urbanísticas, siendo que el primero tiene un papel mucho más protagónico en el crecimiento hacia adentro por su mejor infraestructura que el segundo.</p>	<p>En su conjunto el Acuerdo 62 de 1999 es suficientemente consecuente sobre este objetivo o principio de ordenamiento territorial, por una parte limitando los suelos de expansión, modificando el sistema vial y de servicios públicos en sus proyecciones hacia la expansión como estaban previstos anteriormente, los primeros en los proyectos viales adoptados, en el caso de los segundos; limitando la posibilidad de expansión aún en áreas con potencial prestación como es el caso del Poblado o de algunas cabeceras corregimentales, sin embargo son esencialmente los índices de construcción y la proporción de cesiones colocados en algunas fichas estratégicas, los que de manera casi imperceptible en la norma, generan el debilitamiento de la aplicación de la estrategia de ordenamiento, esto implica la necesidad de tener una visión integral y de conjunto de todas las variables y de manera simultánea, en todo el país se ha demostrado los efectos perversos que tienen las reglamentaciones “a posteriori” en temas donde se juega su efectividad el POT como son la asignación específica de cargas y de beneficios, normas que en ocasiones se consideran de menor jerarquía e importancia pero que configuran el éxito o fracaso del plan.</p>
<p>Una ciudad con un sistema jerárquico de centralidades en</p>	<p>El Acuerdo 62 de 1999, establece “ARTÍCULO 3º. El Plan de Ordenamiento, un instrumento con</p>	<p>Probablemente no se puede afirmar que exista una contradicción con respecto a este objetivo entre el POT y las Fichas,</p>

COMPONENTES ESTRATÉGICOS	ASPECTO CONTRADICTORIO	INCIDENCIA
<p>equilibrio dinámico, a partir del centro tradicional y representativo, de unas centralidades de equilibrio norte y sur propuestas y de los centros zonales debidamente complementados con un amplio subsistema de centros barriales.</p> <p>Un centro tradicional y representativo con recuperada calidad y significación, mediante proyectos e intervenciones estratégicas a su interior y en su periferia</p>	<p>visión de región. Las políticas, proyectos, programas e instrumentos que se desprendan del Plan de Ordenamiento han de ser estructurados bajo un enfoque urbano - rural Municipal, enmarcado en una más amplia concepción de desarrollo Metropolitano subregional y regional, armónico, coordinado y concertado” al respecto careció de una verdadera visión del conjunto metropolitano a la hora de establecer el sistema de centralidades, proponiendo los dos centros alternos al centro principal o de equilibrio del conglomerado urbano, al interior de la misma ciudad de Medellín, sino entendiendo que los centros alternos se deben ubicar en la región metropolitana. Otro aspecto que ha resultado contradictorio en el Acuerdo 62 de 1999 sobre el sistema de centralidades (contradicción no causada por las Fichas sino implícito en la propia norma del Acuerdo) es la manera en que se asociaron las centralidades zonales al tratamiento de redesarrollo y por tanto la obligatoriedad de plan parcial para su transformación, la idea original fue promoverlas para su construcción, sin embargo dada la complejidad de la figura y el altísimo grado de consolidación de las centralidades (por eso lo son, además por ser centralidades históricas, no a inducir) las posibilidades de redesarrollo son inviables y por tanto esta</p>	<p>sino que mas bien existió un error de enfoque desde el propio POT, lo cual ha determinado un desarrollo muy desigual de estos objetivos; en primer lugar considerar los dos centros de equilibrio del centro principal de la ciudad, dentro de la misma ciudad, siendo ésta un área metropolitana en la cual sus centros alternos se están configurando de manera natural y optima por fuera de la ciudad núcleo, se puede considerar un error de planificación desde el propio POT en el cual se manifiesta un cierto “egocentrismo” o la clásica manifestación del centralismo regional y metropolitano, también es necesario tener en cuenta que en 1999 no existieron Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial, por tal razón la planificación local no estuvo acompañada de un modelo de planificación regional. Prueba de lo errada que estaba la figura de centralidades alternas al centro principal dentro de Medellín es que en dichos territorios (Acevedo y Calle 10) no ha pasado nada, ni de manera espontánea ni de manera inducida por la importantes inversiones realizadas que lleve a configurar una verdadera centralidad metropolitana o de equilibrio, mientras que por ejemplo ésta se conforma en Niquía el municipio de Bello. La idea de que las centralidades histórica pudieran ser redesarrolladas precisamente para fortalecerlas no es realista, éstos centros poseen unas</p>

COMPONENTES ESTRATÉGICOS	ASPECTO CONTRADICTORIO	INCIDENCIA
	<p>instrumentación fue contraria a lo que se quería y más bien congeló las centralidades y en algunos casos promovió su deterioro.</p>	<p>estructuras urbanas y arquitectónicas muy consolidadas y complejas, pensar en inducir Unidades de Actuación Urbanísticas mediante planes parciales para así entrar a hacer prácticamente una renovación urbana, resulta bastante ambicioso y no está claro que este sea el tipo de intervención para una centralidad, de forma tal que la correlación” entre el sistema de centralidades, el tratamiento de redesarrollo y la altísima edificabilidad asignadas por las fichas para promover una forma de fortalecimiento no solo no cumplió su objetivo sino que en muchos casos, congeló la transformación de estos territorios ocasionando más bien deterioro e ilegalidad.</p>
<p>Un corredor de servicios metropolitanos de alta calidad urbanística, localizado a lo largo del río, en armonía e integración con usos residenciales y productivos.</p>	<p>En la gran mayoría de las fichas de tratamiento de redesarrollo, espacio en el cual se debe enfatizar la transformación radical del suelo y el crecimiento hacia adentro y aunque la norma estructural y el tratamiento buscan: “se privilegie su transformación hacia la optimización de su potencial, permitiendo mayores aprovechamientos y diversidad de usos” y “Promover una adecuada mezcla de usos y actividades” los parámetros de desarrollo adicionados en la Fichas dice:</p> <p>“Conformar estas áreas como actividad múltiple con predominio de producción de gran empresa y de cobertura metropolitana. Las propuestas de redesarrollo considerarán la creación</p>	<p>Las garantías para que el proceso de redesarrollo del sector industrial a lo largo del río se diera de una manera planificada por los propios industriales y de una manera ajustada a las dinámicas de cambio paulatino de este sector, estaban dadas en el Acuerdo 62/99 cuando establece que: “Áreas de producción de gran empresa. En general, estas zonas industriales se caracterizan por tener desarrollos en lotes grandes (zona industrial de El Poblado, Guayabal y Castilla). De agotarse el uso actual de estas zonas, su planificación será orientada por el tratamiento de redesarrollo, mediante planes parciales que, con el concurso de los propietarios, generen alternativas de desarrollo que potencien su</p>

COMPONENTES ESTRATÉGICOS	ASPECTO CONTRADICTORIO	INCIDENCIA
	<p>de parques industriales con procesos de producción limpios y alta tecnología, centros de investigación y desarrollo tecnológico, incubadoras de empresas, y actividades de comercio y servicios compatibles con otros usos urbanos” Esta última afirmación resulta contradictoria con el proceso de redesarrollo del corredor del río y con el objetivo del POT que propone mezcla de “usos residenciales y productivos”, situación que viene a ser agudizada cuando en el texto de la Ficha se elimina el tema de mezcla a través de la formulación de un plan parcial, una vez se inicie el proceso de abandono de la actividad industrial.</p>	<p>localización estratégica.” Si lo anterior lo combinamos con el objetivo del POT que toma lugar en este territorio: “en armonía e integración con usos residenciales y productivos.” Supone como en efecto sucedió en el caso de Simesa, que el instrumento plan parcial establecería las condiciones de uso y de transformación del territorio, sin embargo la ficha de normativa solo hace énfasis al uso industrial y desconoce el resto del contexto de cambio que se quería promover desde el POT, situación que generó grandes dificultades al proceso de aplicación de esta normativa, evidenciados en el caso mencionado entre muchos.</p>
<p>Una ciudad con una racional mezcla de usos que permite distribuir equitativamente en el territorio las actividades productivas, comerciales y de servicios, los equipamientos comunitarios y la vivienda.</p>	<p>Existe una contradicción en la forma en que las fichas reglamentaron los corredores y centralidades barriales, función que también cumplieron estos instrumentos normativos, aparte de la determinación del aprovechamiento y las cesiones. Estos territorios deberían dar lugar a una reglamentación que permitiera la sana convivencia de usos, al igual que la propia reglamentación del POT a su interior, sin embargo esta no se produjo, simplemente se recurrió a la determinación de la mayoría de los potenciales usos complementarios a la vivienda que pudieran generar algún conflicto por temas de parqueo, espacio público, ruido, afluencia de personas etc, como usos prohibidos o condicionados a estudios que nunca se realizaron.</p>	<p>Una política de mezcla “racional” o “sana” de usos del suelo, no puede ser instrumentada de la manera tradicional como un problema de identificar usos principales, complementarios, restringidos y prohibidos, pues esto supone que las condiciones de impactos negativos o excluyentes entre los usos (que es lo que motiva la existencia de la mayoría de estas categorías) sean estáticas o imposibles de manejar y por tal motivo es suficiente con reglamentar lo que se puede o no hacer en un predio. Existe un salto cualitativo en este objetivo del POT que no se ve acompañado por un desarrollo intelectual y normativo para llevarlo a la práctica y las fichas de normativa tampoco ayudaron en este aspecto, por tal razón se queda el objetivo en un</p>

COMPONENTES ESTRATÉGICOS	ASPECTO CONTRADICTORIO	INCIDENCIA
		postulado que no es aplicable en la práctica y que por la forma en que se reglamentó cae en los mismos errores que pretendía solucionar.

Fuente: García B., 2014.

De la implementación del POT de 1999 y de las Fichas del 2000 surge una muy buena parte de los desarrollos inmobiliarios del presente (2014), pues si bien el punto de cambio normativo se produce en el año 2006 con el ajuste del POT desarrollado por la administración Fajardo, por poner un ejemplo, de los 32 planes parciales que hoy ejecuta Medellín, 27 fueron adoptados en el marco de esta primera normativa, incluido el proyecto que se analizará en este trabajo en el capítulo 4.

Una muy nutrida cantidad de proyectos públicos y privados se generan bajo este POT hasta bien entrado el año 2009, fecha en la cual las vigencias de las licencias empiezan a vencerse, pero es difícil establecer el verdadero impacto del ajuste del POT, pues por una parte los planes parciales aprobados poseen vigencias que trascienden por mucho la del POT –entre 15 y 20 años- luego en esos casos se sigue aplicando la normativa inicial anterior a la ajuste.

Por otra parte se viene implementando desde hace varios años una figura patentada por el Gobierno Nacional en la normativa de licencias de urbanización, sin que esta figura tenga asidero en la Ley 388 de 1997, que consiste en los PUG, -Planteamiento Urbano General-, que de alguna manera “eternizan” una forma de licencia de urbanización manteniendo la norma anterior, esto es antes del ajuste del POT de 2006, manteniendo a sus etapas de desarrollo, cada una es una licencia de urbanización con las normas anteriores. No resulta aplicable esta figura para el desarrollo de construcciones predio a predio, en estos procesos si se puede constatar el impacto del ajuste del POT en 2006.

El diagnóstico contratado por Planeación Municipal sobre la relación entre cargas y beneficios en 2005 (GARCIA, PEREZ, ARIAS) revela de manera más científica lo que ya era evidente; que los beneficios –edificabilidad- eran en la normativa de las fichas demasiado altos y que las cargas eran comparativamente bajas, esto si bien propiciaba

de alguna manera el crecimiento hacia adentro, no necesariamente lo hacía con calidad urbanística y ambiental, empobreciendo sobre todo en los desarrollos que no era planes parciales en donde el aporte no se entregaba en el territorio y era considerablemente más bajo, así como las plusvalías originadas se estaban escapando, sin ser capitalizadas por el municipio que igual requiere de importantes recursos para atender en primer lugar el gravísimo problema habitacional que enfrentamos.

Recordemos que el análisis de este momento pertenece al periodo anterior al ajuste de mediano plazo del POT (2006) en él se evidenciarán las tensiones existentes entre los agentes que se sienten frustrados con las decisiones del POT y de las Fichas, desde los grupos tecnocráticos por una relación de carga-beneficios que consideran injustamente favorecedora del sector privado, amén de la ausencia de captaciones de plusvalías y el evidente “buen negocio” inmobiliario que se configura en algunos territorios y la ausencia de una política para incluir VIS en los territorios del Río y por el otro lado, en “contra” del sector privado; la generación de un marco normativo que obliga a la elaboración y concertación de planes parciales en los sectores más estratégicos lo cual genera unos tiempos y pre-inversiones mucho más largos y costosos que los habituales, someterse a un sistema de reparto equitativo de cargas y de beneficios, así como de difíciles procesos de concertación, inéditos hasta el momento y lógicamente un sistema de aportes a cesiones sensiblemente más altas que las anteriores.

Aplicando el diseño metodológico, se utilizarán las preguntas enunciadas por Flyvbjerg frente a las decisiones de planificación, en este caso sobre el POT de Medellín, pero particularmente con relación a sus dos componentes o estrategias más significativas, como son la del crecimiento hacia adentro y la contención de la expansión urbana.

¿Quién gana y quien pierde y mediante qué mecanismos de poder?

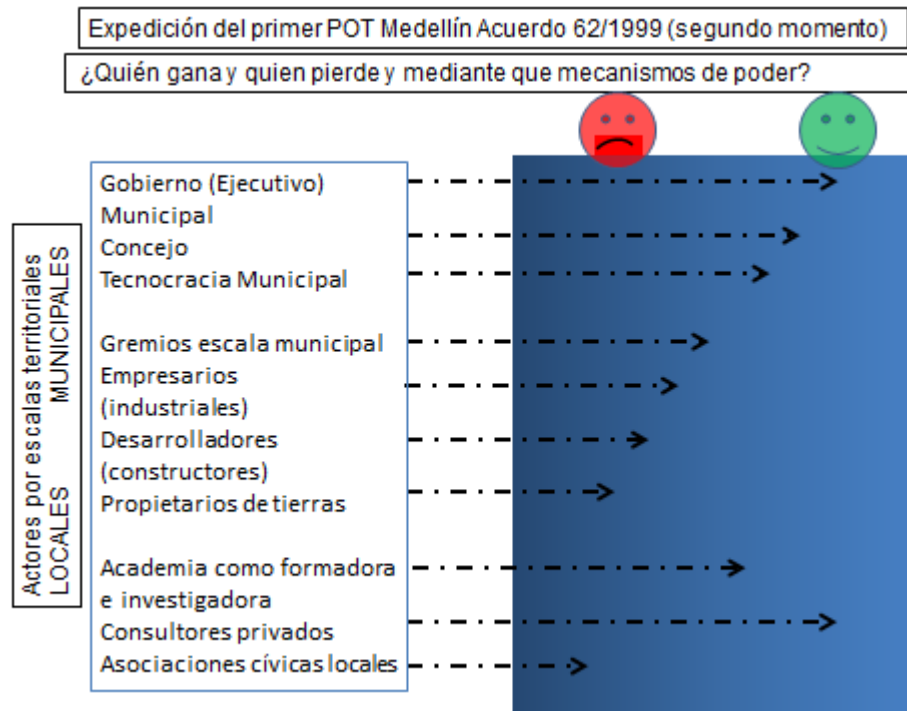
Frente al listado de grupos de actores utilizado en el anterior momento (la expedición de la Ley) se diversifican los actores de las escalas municipales y locales y no se toman en cuenta los actores nacionales, pues en este momento, no existió mayor participación de los mismos:

En este análisis hemos considerado los siguientes grupos de actores;

- Gobierno (Ejecutivo) Municipal
- Tecocracia Municipal
- Gremios escala municipal
- Empresarios
- Desarrolladores
- Propietarios de tierras
- Academia como formadora e investigadora
- Consultores privados
- Asociaciones cívicas locales

Las siguientes dos gráficas ilustran las posibles repercusiones sugeridas que generan a estos grupos de actores la expedición del primer POT y de las Fichas de normativa con respecto a los aspectos estratégicos señalados, ubica las opciones entre una posible pérdida de poder inherente a la naturaleza e intereses de cada grupo de agentes y en el otro extremo un claro beneficio o posicionamiento que les facilitará mayor poder, esta clasificación se deriva de una parte de las obvias relaciones positivas o negativas que las decisiones tomadas, se detallan con las argumentaciones contenidas en la Tabla 5 y también se sustentan sobre todo en los análisis contenidos en el capítulo 4, sin que en ningún momento se pueda, ni generalizar para el universo de actores, ni asumir como una medición cuantitativa, sino más bien surgida del análisis en el marco de la narratología:

Gráfico 13. Agentes ganadores y perdedores en el segundo momento – adopción POT Acuerdo 62/1999



Fuente: García B., 2014.

En esta primera fase de la escala municipal, se produce un fuerte posicionamiento del gobierno municipal y concretamente del nivel directivo del Planeación Municipal que elaboró el POT y del grupo de consultores privados (entre los que se encuentra este autor). Ellos lograron hacer adoptar este Plan, sin demasiadas concesiones a los demás grupos de poder, igualmente el Concejo del momento, pese a su inexperiencia en el tema, supo posicionarse en la discusión técnica y estar a la altura de las decisiones tomadas, sin ejercer mayores presiones derivadas de intereses particulares, el equipo tecnocrático local se puede igualmente situar en un plano de empoderamiento en la medida que participa activamente en la formulación, aunque siempre mediado por las directrices de la Directora de Planeación y de su equipo de colaboradores cercanos, de lo cual se desprende que algunas de sus propuestas no son integradas o quedan por ser reglamentadas en las Fichas de Normativa.

Se puede afirmar que a pesar de tomar parte de las discusiones los gremios, la academia y las asociaciones cívicas, quedan en un punto intermedio de poder, es decir participan

pero en general por la novedad del tema y la especificidad de los contenidos técnicos derivados de la Ley 388 de 1997, no se produce una nivelación de oportunidades para participar en la discusión, problema que anotábamos en el momento nacional anterior, es decir estos grupos aún no han desarrollado el conocimiento técnico, para poder participar en igualdad de condiciones y los mecanismos de participación no son los adecuados, sino más bien informativos, pues la noción de pactos sociales derivada de la Política Urbana, no es claramente recogida por la Ley.

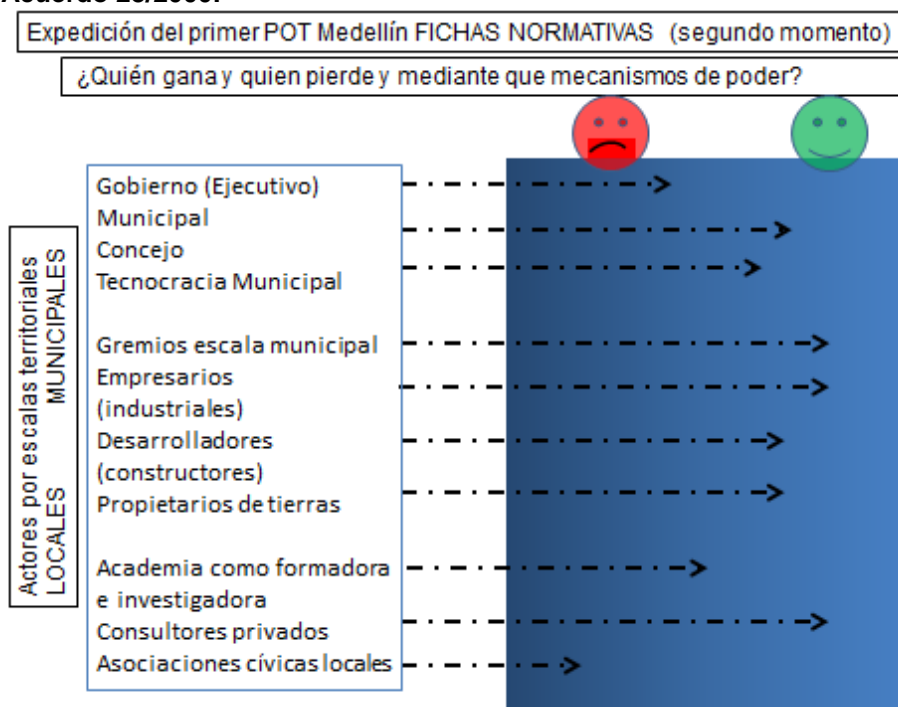
Analizando el POT, es decir el Acuerdo 62 de 1999, sin las Fichas posteriores, se puede decir que los agentes que más perdieron poder fueron los constructores, los empresarios (industriales del río) y los propietarios de suelos; los constructores en principio ven eliminada la posibilidad de seguir expandiendo la ciudad, la cual sólo será posible en las 530 hectáreas que se habilitaron como suelos de expansión, las cuales no incluyen los apetecidos suelos de la parte superior del Poblado, terrenos que quedan como suelos no urbanizables, es decir, rurales en su mayoría.

Aplicando los postulados enunciados en el marco estratégico del plan, al producirse una reducción de las posibilidades de construcción en las laderas para concentrarla en el corredor del río, aparecen las zonas de renovación como alternativas de construcción en altas densidades, pero el establecimiento de la obligación de utilizar la nueva figura plan parcial para poder acceder a estos desarrollos, aparece como un aspecto muy negativo por la inseguridad que genera la implementación de una figura novedosa y de nullos antecedentes en el país, así como de innegable complejidad técnica y operativa. Por razones muy similares los propietarios de suelos, no parecen ser los ganadores de poder de este POT.

Frente a los industriales, cuyos predios están localizados principalmente en el corredor del río y a pesar de que lograr incidir en el POT, haciendo que no se denominen estas áreas como “renovación” sino como “redesarrollo” –lo cual no es un asunto meramente semántico-, de todas maneras ven con preocupación que todo el modelo está basado en el posible traslado o cierre de las empresas, situación que genera una evidente presión sobre las actividades productivas.

Mencionaba que la denominación de redesarrollo, es una manera de no aplicar la condición de utilidad pública que posee la renovación urbana como tratamiento, igualmente los industriales en todos los momentos, jugarán un doble juego, que consiste en oponerse en general al modelo, pero a sabiendas de que ellos mismos simultáneamente buscan la valorización de sus tierras y de que muchas de las empresas tienen planes de relocalización fuera de este territorio que no se originan por una supuesta presión del POT, sino de una realidad económica, generada por el cambio de plataforma productiva de la ciudad y las perspectivas de posicionamiento de las empresas en los procesos de globalización, este rasgo se hizo evidente en este momento cuando las empresas que más ejercieron poder para que se eliminara el apelativo de renovación urbana en sus territorios fueron Simesa y Argos, siendo las primeras que una vez conseguido esto en el POT, cerraran las plantas y se relocalizaran fuera de Medellín.

Gráfico 14. Agentes ganadores y perdedores en el segundo momento – adopción Fichas de Normativa Acuerdo 23/2000:



Fuente: García B., 2014.

Con la expedición del Acuerdo 23/ 2000, se aprecia una rotunda reducción del poder de los niveles directivos del ejecutivo municipal, pues no solo habían sido desplazados los equipos originales, sino que éstos fueron reemplazados por agentes cercanos al sector

privado, se produce un mayor empoderamiento tanto del Concejo que adquiere más poder, como consecuencia del debilitamiento del nivel directivo de planeación lo cual da pie para que el sector constructor sea el gran ganador de esta fase al lograr que se coloquen muy altos índices de construcción y bajas obligaciones urbanísticas, respaldados del hecho de que en ese año se presentaba una enorme crisis de la construcción en el país originada de la crisis económica de finales de los años 90, lo cual coincidió con el hecho -nunca completamente explicado-, de que los ejercicios técnicos elaborados por la tecnocracia municipal, respaldaran las propuestas de índices de construcción y de obligaciones, al respecto existe la posibilidad de que se hubieran cometido equivocaciones en la manera en que se construyeron los ejercicios para fijar la norma, pues en general estos altos índices no provinieron solo de las propuestas del sector privado sino que también surgieron de los grupos de funcionarios encargados al interior de Planeación municipal.

Se aprecia cómo en los contenidos de las Fichas se incorporan por parte de estos mismos agentes públicos, mayores restricciones y condiciones a los planes parciales de renovación del río, pues se empieza a evidenciar que la tecnocracia local no está de acuerdo plenamente con la transformación del corredor metropolitano, ni con los planes parciales, pues en ellos ven una figura de empoderamiento del sector privado, pues tal como lo concibe la Ley y queda plasmado en el POT, es principalmente el sector privado y comunitario, los llamados a elaborar dichos planes, que aparecen como una clara posibilidad de que los “privados” hagan normas urbanísticas, aspecto muy crítico para quienes siempre detentaron el poder de definir las reglas de juego para los privados o pretendieron hacerlo, de ahí que haya hecho lo posible por colocarle dificultades adicionales a estos futuros planes parciales en las Fichas Normativas.

La situación del sector académico y de las organizaciones sociales sigue en parte neutra en el sentido que aún no han desarrollado formas claras de insertarse en los procesos de toma de decisiones, es decir en el ejercicio del poder, situación que se irá modificando para los siguientes momentos.

La siguiente Tabla 6, describe con mayor detalle los posibles intereses esenciales de los actores involucrados esencialmente en la estrategia de crecimiento hacia adentro en combinación con la decisión del POT y la de las Fichas, proponiendo una segunda

hipótesis sobre el interés emergente, es decir a través del ejercicio de poder, algunos intereses que no resultan enunciados directamente pero que en el proceso se empiezan a evidenciar, como intención o mecanismo de poder por lo general encubierto, argumentando su causa u origen:

Tabla 6. HIPOTESIS DE INTERESES ESENCIALES Y EMERGENTES DE ACTORES FRENTE AL MODELO DE “CRECIMIENTO HACIA ADENTRO”

SECTOR	AGENTES	INTERES ESENCIAL	HIPOTESIS DE INTERES EMERGENTE	CAUSA / ORIGEN
PUBLICO	GOBIERNO MUNICIPAL Autoridades de planeación (Alcalde, Director, subdirectores)	Impulsar el modelo de ocupación de crecimiento hacia adentro y el corredor metropolitano de servicios con vocación múltiple, aunque queda protegido el uso industrial mientras, supeditado a lo que se decida en los planes parciales.	Restarle presión inmobiliaria a las zonas altas del sector del Poblado, generar nuevas ofertas de suelos para estratos medios y altos, así como comercios y servicios metropolitanos	La condición de oportunidad de algunos suelos industriales cercanos al sector del Poblado hace que exista más presión sobre ellos para el redesarrollo que para los demás suelos industriales del corredor.
	TECNOCRACIA MUNICIPAL principalmente Funcionarios de Planeación	Aplicar el modelo de crecimiento hacia adentro	Al momento de elaborar las Fichas de Normativa los polígonos del corredor en áreas industriales incluyen una gran cantidad de restricciones para dificultar de manera efectiva el redesarrollo del Río y se colocan muy altos índices de construcción en los bordes.	Tanto en la formulación del POT como en la discusión de las fichas, los grandes industriales se opusieron al redesarrollo, esto quedó consignado en unas condiciones confusas en las fichas más bien adversas al redesarrollo, posición que defendieron los funcionarios.
SECTOR PRIVADO	GREMIOS			
	CAMACOL	Apoyo a la generación de proyectos en el corredor	Hay escepticismo con los planes parciales y evalúan en cada caso las opciones con y sin plan parcial, en algunos casos se opta por la segunda (Pintuco)	Como gremio no manifiestan una posición específica.

SECTOR	AGENTES	INTERES ESENCIAL	HIPOTESIS DE INTERES EMERGENTE	CAUSA / ORIGEN
	SOCIEDAD DE ARQUITECTOS	Apoyo a la generación de proyectos en el corredor	Al interior del gremio hay voces en contra del redesarrollo y que proponen reemplazar las industrias por parques.	Como gremio no manifiestan una posición específica.
	SAI – FENALCO-CAMARAS DE COMERCIO - LONJA DE PROPIEDAD RAIZ	No manifiestan una posición u opinión al respecto.		
	ANDI	No manifiestan una posición u opinión al respecto	Los Industriales localizados específicamente en Barrio Colombia lideran una oposición al redesarrollo que se ve debilitada cuando las dos principales industrias del sector; Simesa y Argos, cierran su producción y lideran los planes parciales, en un comienzo el resto de las industrias continua su oposición.	No existe una apuesta como gremio al respecto porque es demasiado heterogéneo en intereses, congregando situaciones frente al redesarrollo del Río muy diversas que dependen del barrio, el tipo de industria y su solidez en la competitividad de la función que cumple dentro de los Cluster a los que pertenece.
	PROPIETARIOS DE SUELOS	Se dividen las posiciones entre las industrias que se van y las que se quedan, existen intereses encontrados que se manifiestan en los planes parciales	Las industrias que no contemplan irse del sector buscan una posición de presión que les permita por una parte garantizarse su permanencia en	La relación carga beneficio frente al redesarrollo del Río es muy diferente dependiendo de la función que cumple el predio, donde se localiza en el corredor y a quién

SECTOR	AGENTES	INTERES ESENCIAL	HIPOTESIS DE INTERES EMERGENTE	CAUSA / ORIGEN
			el sector pero no cerrar del todo las puertas a un redesarrollo futuro	pertenece.
	URBANIZADORES CONSTRUCTORES DE GRAN ESCALA	Se organizan para tomar el control de las opciones de redesarrollo más factibles y lucrativas	Al conformarse una forma de asociación de empresas para tal efecto, buscarán monopolizar este proceso	El redesarrollo del río es un proceso de grandes capitales que solo es posible llevarlo a cabo a través de empresas de gran escala
	CONSTRUCTORES DE PEQUEÑA ESCALA.	No se visualiza que el redesarrollo del corredor sea un proceso a ser abordado por este tipo de constructores	Dada la escala de los planes parciales en áreas industriales quedan excluidos, en los barrios cercanos como Patio Bonito o del otro lado como Trinidad, no aprovechan las opciones para evitar el plan parcial aunque este puede ser por manzana, solo se producen en el sector de Sevilla	
SECTOR ACADEMICO	FORMACION INVESTIGACION	E Algunos actores importantes cuestionan el mecanismo de redesarrollo, el desplazamiento de la actividad constructiva y proponen hacer parque en los espacios que desaloje la industria		En este primer momento falta una comprensión integral del fenómeno y de sus alternativas de transformación, no se producen investigaciones en el momento serias sobre este tema, no se plantean soluciones concretas

SECTOR	AGENTES	INTERES ESENCIAL	HIPOTESIS DE INTERES EMERGENTE	CAUSA / ORIGEN
				integrables de manera efectiva a los procesos, se abordan los procesos desde una perspectiva altamente idealizada.
SECTOR COMUNITARIO	CONSEJO TERRITORIAL DE PLANIFICACIÓN - CONSEJO CONSULTIVO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES	En los procesos de participación del POT y las Fichas apoyan en general la apuesta de redesarrollo del corredor del Río	Manifiestan algunos miembros preocupación sobre el futuro económico de la ciudad y de su base productiva	Si bien la preocupación sobre la base productiva es válida, no es a través del POT que se encuentran soluciones a la problemática de desplazamiento de la industria.
	ASOCIACIONES CIVICAS LOCALES	Algunas organizaciones como CORAJE, toman el control del proceso y formulan el plan parcial, otras como la Corporación de Barrio Colombia actúan de una manera reactiva, sin embargo cumplirán un papel importante en los planes parciales haciendo valer algunos derechos	Se defiende la permanencia de la actividad económica en el sector por encima de la discusión de ciudad cayendo en ocasiones en una visión concentrada solo en su territorio y en sus intereses lo cual debilita la interlocución.	Dado que de lo que se trata de mantener el "statu quo" fijan en muchos casos posiciones que no permiten fácilmente la concertación o el encontrar caminos de solución contemplando los otros intereses de la ciudad y del sector, a pesar de eso hay un aprendizaje valioso pero se evidencia aún mucha debilidad y grandes fisuras a su interior entre sus miembros.

Fuente:

García

B.,

2014.

¿Hacia dónde vamos con esta planificación?

Si entendemos este momento, como la primera aplicación de la Ley 388/1997 en la escala local, a partir de la adopción del primer POT –Acuerdo 62/1999- y la expedición de las Fichas de Normativa complementarias al mismo –Acuerdo 23/2000-, la evaluación deja tanto aspectos positivos como negativos para la planificación del Municipio de Medellín; por una parte, se logra consolidar un ideario de ordenamiento territorial, que si bien tiene un origen más bien tecnocrático y académico, resulta suficientemente convincente para la mayoría de los actores y sobre todo genera decisiones francamente osadas en términos de controlar la expansión urbana y una apuesta sincera por tratar de aplicar la Ley 388 de 1997, pues coloca su principal instrumento; los planes parciales en el primer lugar de importancia para manejar tanto la renovación urbana sobre la cual pesa la responsabilidad del “crecimiento hacia adentro” como los pocos suelos de expansión urbana que se identifican.

En el plano negativo, se patenta la posibilidad de hacer este POT – y todos los del país-, por epatas o “por partes”, mecánica no contemplada por la Ley, lo cual permite, que las normas más trascendentales del ordenamiento territorial como son la edificabilidad y las cargas urbanísticas, se fijen en normativas posteriores, que en casos como el de Bogotá, ni siquiera son Acuerdos del Concejo sino simples decretos del Alcalde de turno, esta “creación” de Medellín fue replicada en la mayoría de ciudades importantes del país, por la siguiente década, con resultados siempre negativos, por solo citar el ejemplo de Medellín, fue el origen de la inaplicabilidad de una buena parte del modelo de ordenamiento territorial.

En el plano de los juegos de poder, resulta bastante ilustrativo de cómo pueden operar, la estrategia que se siguió para que estas normas esenciales no estuvieran en el Acuerdo 62/1999 y cómo el equipo directivo de planeación, fue reemplazado a continuación probablemente para facilitar, una fijación de los índices de construcción, tan altos como los que fijaron las Fichas de Normativa, en las cuales sólo para colocar unos ejemplos, se establecieron índices de construcción para el corredor del río y el centro de la ciudad, de 8,0 y de 10,00 sobre área neta, esto quiere decir la posibilidad de construir entre 40 y 60 pisos de altura, los cuales no fueron ejecutados porque no eran viables financieramente,

pero si se utilizaron índices de 5,0 en proyectos tales como los planes parciales de Sevilla en el centro o los desarrollos lote a lote en el barrio Boston.

Especial mención merece el tema del Poblado en el cual los índices de construcción fijados estuvieron en un rango entre 2,5 y 3,5 sobre área neta, lo cual implica si se ocupa un promedio del 15% del área del predio, edificaciones de 30 pisos de altura, tal como las apreciamos en el presente.

Tres agentes son los responsables de estas decisiones, en primer lugar la alianza; Concejo y gremio constructor, como ya mencionamos antes se trataba de activar la construcción en la ciudad, altamente afectada por la crisis económica nacional –mas no por el POT, sin embargo, sirvió de excusa- y el equipo tecnocrático local, recordemos que tanto constructores como funcionarios de planeación de vieja data, fueron tomados casi por sorpresa por la Ley y por el equipo directivo que formulo el POT, el cual actuó con total independencia de los poderes consolidados que detentaban los funcionarios, acostumbrados en esta organización, a manejar las decisiones referentes a la norma.

Este poder, que muchas veces se subestima en los análisis sobre la materia, siendo los funcionarios quienes tomaron el control sobre las Fichas, para por una parte rigidizar las condiciones de los planes parciales y con esto limitar una figura que les restaba autonomía y por otro lado, fijar los índices de construcción y las obligaciones a la manera que consideraron oportuna; confundiendo el principio de “equidad” con el principio de “igualdad”, supusieron que estos términos son sinónimos y así fijaron las cargas urbanísticas de una manera homogénea a todos los desarrollos, sin ver que con esto se crea más inequidad, pues no se tuvo en cuenta que son los desarrollos que más ganancias pueden producir quienes más aportes a cargas deben generar, pero quedaron iguales, inclusive y de manera inexplicable, ligeramente más bajos en el Poblado que en el resto de la ciudad.

Cabe anotar que otra conquista que logró el POT, Acuerdo 62/1999, fue la generación de pago de obligaciones por parte de los desarrolladores no sólo a los proyectos de urbanización nueva, sino a todo desarrollo lote a lote, que densifique el territorio, aspecto que fue posteriormente matizado en las Fichas Normativas, al reducir esta obligación a un

pago no solo homogéneo, sino generalmente bastante bajo, para las posibilidades de aporte sobre todo de los proyectos más rentables.

¿Tal desarrollo es deseable?

Claramente si la Ley 388 de 1997, no hubiera previsto la revisión de mediano plazo, precisamente de las normas que fueron incluidas en la Fichas de Normativa, el impacto negativo de las mismas, hubiera podido ser peor, pues el crecimiento se agudizó en los bordes urbanos, el recaudo de los pocos recursos por pago de obligaciones se hubiera seguido depositando en los fondos comunes del municipio, sin ningún efecto visible en los territorios y en general la posibilidad de concretar el modelo se hubiera bloqueado completamente, de suerte que el ajuste de mediano plazo en 2006, entró vigorosamente a tratar de solucionar estos problemas originados en la norma, aunque como veremos el remedio fue tan malo como la enfermedad.

¿Qué debe hacerse?

Esta primera aplicación de la Ley 388 de 1997, en Medellín, deja importantes enseñanzas sobre los mecanismos que se emplean para modificar en la práctica decisiones de ordenamiento territorial que pudieran ser calificadas como acertadas, sin entrar siquiera en controvertir las decisiones y la construcción racional o técnica que las soporta, simplemente recurriendo a una estrategia de tiempos y de confusión de términos legales, con posterior sustitución de equipos directivos para poder actuar y cómo inclusive terminan siendo aliados en la construcción de las Fichas; los políticos, los constructores y los funcionarios.

Respondiendo a la pregunta, se pueden aprender muchas lecciones; la primera es que sobre los temas esenciales y de crucial interés como son los aprovechamientos, usos del suelo y obligaciones, no se deben dejar cabos sueltos, es decir alentar procesos normativos posteriores, que por fuera de las intenciones, debates y acuerdos logrados en el curso de la formulación, socialización y aprobación del POT, se tomen en otros contextos y probablemente atendiendo a otros intereses, seguramente desvirtuaran el Plan.

La segunda conclusión es que en el juego de la planificación territorial, la aprobación de un POT no es como se piensa la culminación del proceso, es solo el comienzo de un proceso de muy largo aliento, sólo se trata en el mejor de los casos del triunfo en una batalla y no la guerra, los agentes que se verán mermados en su poder por las decisiones tomadas o que francamente no lograron ejercer su poder para que la decisión favoreciera sus intereses, retornaran en busca no solo de revancha, sino que sofisticarán sus estrategias para lograr sus propósitos, para lo cual el Plan debe quedar “blindado” para evitar que sus aplicaciones o interpretaciones lo distorsionen, de ahí que también sea necesario ser especialmente rigurosos en la forma jurídica de las decisiones.

Finalmente, si las decisiones de ordenamiento se encuentran realmente soportadas en el beneficio de la mayoría y respaldadas en la contundencia de argumentos técnicos sólidos, se dificultará el accionar de algunos poderes que como en el caso de las Fichas, terminaron modificando el modelo por vía de una norma complementaria.

Al respecto es esencial, enseñar a todos los ciudadanos acerca de la coherencia que demanda el ordenamiento territorial, de manera que si se pacta un modelo que supone crecer a lo largo del corredor del río, no puede ser que al ciudadano común, no le diga nada que la norma promueva más bien crecer en las periferias y que éste crecimiento se haga palpable y visible y, que no suscite ninguna reacción, pareciera que como sociedad nos conformáramos con las buenas ideas en el papel, pero no nos importara su aplicación en la práctica, a excepción del momento en que ya nos impacta negativamente de manera individual una de estas incoherencias normativas convertida en edificio, sustrato que se ha logrado capitalizar en los últimos procesos de ordenamiento, inclusive para controvertir el propio objetivo de “crecer hacia adentro”.

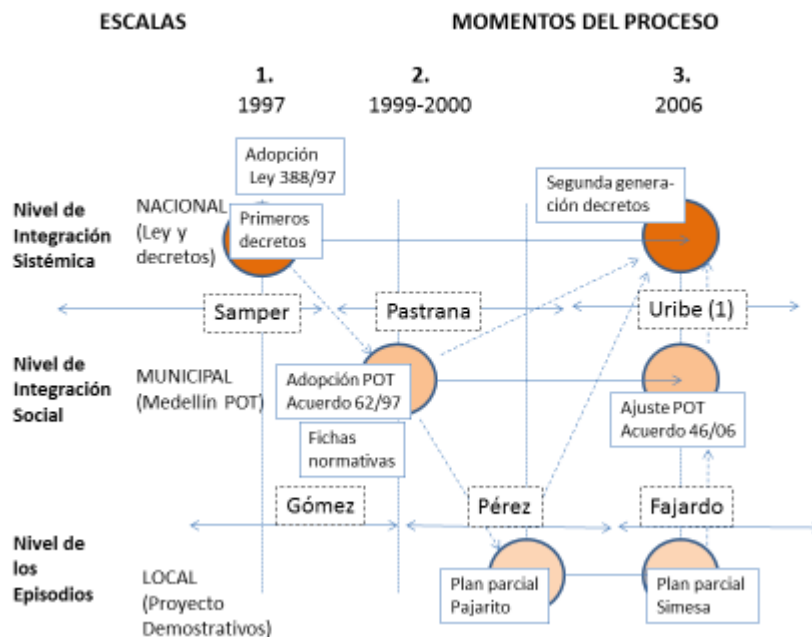
3. Segunda generación de decretos nacionales. Escala Nación – tercer momento.

Con el final del Gobierno Samper (1998), de alguna manera se deja reglamentada buena parte de la Ley 388 de 1997 y se pasa a un periodo de escaso desarrollo y reglamentación de la misma, hasta una segunda generación reglamentaria que se produce alrededor de año 2006, -al final y comienzo de los dos Gobiernos del presidente Uribe-, el siguiente gráfico ilustra sobre la ubicación de este momento en el tiempo, el cual

se ve claramente influenciado por los Planes de Ordenamiento Territoriales que había adoptado todas las principales ciudades del país y la aparición de unos primeros síntomas que la escala nacional empezó a detectar como negativos para sus intereses.

En la siguiente gráfica se relaciona los periodos de gobiernos nacionales y municipales, por el apellido del gobernante de turno, en este momento (2006) se producen decisiones importantes en las tres escalas de manera casi simultánea, dos de las cuales se analizan a continuación y, el proyecto demostrativo de “Simesa” se analizará en el capítulo cuatro. También resulta un importante precedente en este momento, la adopción de otro proyecto demostrativo; el plan parcial de expansión urbana de “Pajarito” llevado a cabo en el año 2003, en el periodo del Alcalde Luis Pérez (2000 – 2003).

Gráfico 15. Ubicación temporal del momento tercer momento a analizar:



Fuente: García B., 2014.

Retrocediendo al periodo de escasa producción normativa por parte del gobierno nacional, entre el año 2000 y el año 2006, se puede decir que esta se debe en parte al hecho de que el Gobierno que siguió al periodo Samper, correspondió al conservador Andrés Pastrana (2000 – 2004) quién en términos generales no era simpatizante de la

Ley 388 de 1997, pues se trató de una Ley eminentemente liberal y su administración si bien no hizo nada para derogarla, tampoco se propuso fortalecerla.

En dicho periodo, la mayor parte de la actividad correspondió a los municipios en la tarea de formular sus POT, de los cuales sólo Medellín cumplió en términos generales con el plazo inicialmente fijado de contar con el mismo a finales de 1999, pero las demás ciudades, tuvieron que pedirle al gobierno nacional que ampliara los plazos a través de incluir esta disposición en una Ley que no tenía que ver con el asunto, pues sin POT la Ley les prohibía entregar licencias de construcción y de urbanización, de forma tal, que fue bien entrado el año 2000 y en el año 2001 cuando los municipios más importantes del país pudieron contar cada uno con su POT.

El Viceministerio, ya bastante reducido en importancia y en personal para este periodo en comparación con el apogeo de la Política Urbana y la adopción de la Ley 388/1997, pudo con muchas limitaciones apoyar algunos procesos y mantener a flote la implementación de la Ley, pero en términos normativos no sólo no hubo avances, sino que se produjeron algunos retrocesos:

Se derogó el decreto 1507 sobre planes parciales –se desconoce el por qué-, simplemente se dice que se deja en libertad a los municipios para que realicen sus propias reglamentaciones con base en la Ley y se modifica de manera bastante irregular el Decreto-Ley 151 de 1998 sobre compensaciones urbanísticas, mediante un decreto ordinario, para limitar su aplicación al suelo urbano y no en suelo rural, en detrimento de este último, en términos de cargas y de beneficios, estos retrocesos se pueden originar al hecho de que el equipo tecnocrático del Viceministerio de la época estaba conformado en parte por profesionales del periodo de formulación de la Ley que no estuvieron de acuerdo con los contenidos de la primera generación de decretos de la Ley, dirigida por un equipo eminentemente de arquitectos.

En el primer periodo Uribe, se producen importantes reglamentaciones. Tras la fusión de los Ministerios de Desarrollo y de Medio Ambiente, se generan cambios institucionales, esta fusión fue claramente traumática, por reunir grupos y propósitos tan diversos, lo cual nunca logró consolidar una “fusión” estable, tuvo como positivo la posibilidad de que el desarrollo físico-territorial se manejara en una sola esfera institucional junto con el manejo

del medio ambiente, toda vez que inciden en un mismo territorio, planteamiento que no deja de ser interesante, pero que no logró los propósitos buscados y fueron de nuevo separados en el primer gobierno del presidente Santos (2010 – 2014).

Bajo el único Ministerio, la tecnocracia nacional y su cuerpo directivo se concentraron inicialmente en apoyar la elaboración de los POT que hacían aún falta, para tal efecto se fortaleció la asistencia técnica y se apoyó la implementación de planes parciales y de macroproyectos urbanos –los creados por la Ley 388 de 1997-, como es el caso del Macroproyecto de la Ciénaga de la Virgen en Cartagena, o los planes parciales de Pajarito en Medellín o de Ciudad Victoria en Pereira, todo esto bajo la dirección de Desarrollo Territorial, en cabeza de la arquitecta Sandra Forero y una buena parte del equipo PNUD que había dado a luz el proyecto de Ley 388/1997, quién a su vez había trabajado en el primer POT de Bogotá.

Se puede decir que al comienzo de este periodo de gobierno, la escala nacional, contribuyó en términos generales a sostener la Ley e inclusive tuvo que defender un primer intento de derogarla, originado por un sector de promotores, constructores, curadores urbanos¹⁵ y dueños de tierras en el año 2004.

Pero como se mencionó anteriormente, cada batalla en este proceso deja a algunos agentes en posiciones de pérdida de poder que inevitablemente tratarán de lograr reconquistar y si bien en el caso de Medellín, éstos agentes habían recuperado algo de su poder con las Fichas de Normativa, aún algunos temas como la imposición de planes parciales o la eliminación de nuevos suelos de expansión, eran temas que pesaban a muchos agentes de estos grupos.

El principal conflicto se empieza a gestar en Bogotá, dado que el POT entra a ser modificado por el Gobierno Distrital de Mockus (2002 – 2005), situación que empieza a

¹⁵ Aunque creados por la Ley, se ven limitados por los POT para conceder las licencias. Este intento de anular la Ley se produce en un esfuerzo por reformar la figura de los curadores, pero no sólo no se logra hacerlo, sino que salen fortalecidos del proceso y por poco acaban con los POT.

endurecer las condiciones para los constructores y desarrolladores, enfrentando a la Directora del Ministerio de la época, al cambiar el POT que ella y su equipo habían elaborado, el cual podría beneficiar a grupos empresariales y gremios cercanos a la administración del Alcalde Peñalosa (2000), abriendo en el panorama el debate nacional en torno al ordenamiento de la capital en dos grupos claramente reconocibles, en el que fuera originalmente un solo grupo de pensamiento cuando se trataba del proyecto PNUD en los albores de la Ley 388/1997; de una parte, el primer grupo que había elaborado el primer POT Distrital y que luego había tomado –hasta nuestros días–, el poder en la escala nacional del Viceministerio y, una disidencia del mismo grupo, que había tomado el control del ajuste del POT del gobierno de Bogotá en el gobierno Mockus y que se mantendrá en casi todas las sucesivas administraciones distritales, aglutinado filosóficamente por la abogada María Mercedes Maldonado, apadrinado por el Instituto Lincoln de Boston Massachusetts, el Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional sede Bogotá y Fedevivienda principalmente, alianza de centros de poder político de izquierda, academia y ONGs de vivienda. Esta confrontación ha marcado la última década del proceso, entre una visión de derecha de los primeros y un marcado enfoque de izquierda de los segundos.

Estos grupos de poder y pensamiento enfrentados ha generado la tensión permanente entre los sucesivos gobiernos de Bogotá y el gobierno nacional que ha terminado por afectar todas las reglamentaciones a esas escalas, con incidencia en todo el territorio y ciudades de país, incluida lógicamente Medellín, a pesar de encontrarse relativamente al margen de estos dos grupos ideológicos.

El segundo bloque de reglamentaciones generadas por la escala nacional, entre los años 2006 y 2007, (final de primer periodo de Uribe y comienzo de su segundo mandato), tienen los siguientes orígenes e intereses, que sólo son comprensibles, tras conocer el enfrentamiento de los dos grupos antes mencionados, centrados en la necesidad del gobierno nacional de recuperar el poder local, entregado por la Ley y las primeras consecuencias de los procesos de implementación de la Ley en sus POT y planes parciales, aplicados en varios municipios, incluido Medellín:

- El interés del gobierno nacional de “reconquistar” el poder decisorio en el ordenamiento territorial en los municipios.
- La necesidad del gobierno nacional de incrementar la construcción y en especial de vivienda social, lo cual implica tanto la promoción del sector privado de las construcción y todas la cadena productiva asociada y el cumplimiento de metas de producción de vivienda económica.
- Una muy especial intensión del gobierno nacional de intervenir en las decisiones de planificación en Bogotá, como principal mercado electoral, al tiempo que se libra una batalla de enfoques políticos diametralmente opuestos, entre la izquierda y la derecha, que cuenta como origen el manejo de los principales temas de poder en todos los aspectos y escalas.

Estos propósitos –obviamente encubiertos en las reglamentaciones nacionales-, suponen en general, un potencial debilitamiento de la Ley 388 de 1997, en una clara manifestación en contra de la descentralización política administrativa y fiscal, que se expresa en los POT y sus decisiones tomadas por los municipios, las cuales en muchos casos van en contravía de los intereses, metas, apuestas políticas y en ultimas ejercicios de poder del gobierno nacional que con la implementación real de esta Ley, empiezan a dificultarse.

El atraso en el cumplimiento de las metas nacionales de producción de vivienda social y de infraestructuras nacionales, que empieza a enfrentar el primer gobierno Uribe, se agudiza en el segundo gobierno y presionan la expedición de estas reglamentaciones claramente intervencionistas del poder central frente al poder local, amén del enfrentamiento ideológico que se libraba y se sigue librando entre el nivel nacional con el nivel Distrital de Bogotá.

Estas dificultades en imponer las políticas nacionales en materia de ordenamiento, vivienda e infraestructura, van encadenadas unas con otras, tocando siempre el asunto de la autonomía de los municipios en el ejercicio de elaboración y adopción de sus POT y sus instrumentos complementarios, así, si el gobierno nacional quiere promover la construcción, estima que en casi todos los casos, los POT colocan talanqueras al ejercicio de las empresas constructoras, en muchos frentes; la elaboración de planes parciales en los suelos de expansión y tratamientos de renovación urbana, el cumplimiento de las

normas generales de usos y aprovechamientos, la generación de obligaciones urbanísticas a los constructores, los sistemas de reparto equitativo de las cargas y de los beneficios, los estándares de las vivienda y de la construcción, de forma tal, que la cadena se hace muy larga partiendo de la misma clasificación de los suelos y por ende la imposibilidad de urbanizar los suelos rurales, suburbano o de protección ambiental, para el desarrollo inmobiliario.

En el periodo de un año, entre el 2006 y el 2007 se produce un nutrido conjunto de decretos nacionales, que se relacionan y analizan brevemente a continuación, en este “segundo momento” de análisis, en la escala nacional, de los cuales se relaciona una muestra, enunciando su contenido general, su relación con los procesos municipales y distritales y, la evidencia del giro que da el decreto a favor de la construcción y/o del poder nacional, este análisis se centra en los aspectos problemáticos de cada decreto en relación con la incoherencia que surge con la Ley 388 de 1997 a la que pretenden reglamentar y los impactos que esto genera para los municipios en la implementación de sus procesos.

Decreto 097 de 2006

Por el cual se reglamenta la expedición de las licencias urbanísticas en suelo rural y se expiden otras disposiciones.

Este decreto surge de la creciente preocupación que surgió en muchos sectores de la sociedad frente a la masiva suburbanización de los suelos rurales en los entornos específicos de la Sabana de Bogotá y en las áreas de oriente cercano y occidente cercano de Medellín. Observándose que ni los POT existentes, ni las reglamentaciones de las Corporaciones Autónomas Regionales de la época, parecían tener claras normas para controlar estos procesos, evidentemente descontrolados y nocivos para el ordenamiento territorial.

Para la época circularon rumores acerca de que había sido el mismo presidente Uribe quién había exigido expedir una reglamentación al respecto, preocupado por la parcelación campestre de Llano Grande en el Oriente cercano, la cual estaba cercandando su propiedad campestre en el municipio de Rionegro.

No se debe olvidar, que la mayoría del equipo técnico del momento en el Ministerio (para esa época de Medio Ambiente y Desarrollo unificados), estaba constituido por funcionarios que había formulado el primer POT de Bogotá, en la administración del Alcalde Peñalosa y que el mismo era abiertamente partidario de la expansión urbana y la suburbanización de zonas rurales, de forma tal, que en parte este equipo podía ser culpable del fenómeno, en la esfera de la Sabana de Bogotá. Este Decreto es una obra maestra de la inconsistencia proverbial de la cultura colombiana; el mismo, en su artículo tercero dice:

“A partir de la entrada en vigencia del presente decreto, no se podrán expedir licencias de parcelación o de construcción autorizando parcelaciones en suelos rurales para vivienda campestre....”

En estas primeras líneas, pareciera que por fin se va a controlar el fenómeno, pues no se trata de limitar la vivienda campesina, sino la vivienda campestre y como el suelo suburbano hace parte del suelo rural, esto sólo podría aplicarse a este caso, hasta este punto pareciera ser una medida bastante radical, pero a continuación establece:

“ mientras no se incorpore en el Plan de Ordenamiento Territorial la identificación y delimitación precisa de las áreas destinadas a ese uso, con la definición de las normas urbanísticas de parcelación, la cuales deberán tener en cuenta la legislación agraria y ambiental”

En resumen, no se regula nada, ni se prohíbe nada, lo deja en manos del POT y de las normas de las Corporaciones, que igual pueden o no controlar el fenómeno en los suelos suburbanos, pues tienen como competencia fijar las densidades máximas para la parcelación en los suelos suburbanos o sea para las parcelaciones campestres y las que no lo sean.

Si se trataba desde el gobierno nacional de colocar un límite a este fenómeno y meter en cintura a los municipios que lo promueven, esto no se logra, por el contrario pareciera que lo estuviera controlando, pero en realidad lo está delegando, se le abona en este decreto el respeto por la autonomía municipal, que no está presente en los demás decretos que analizaremos, pero justo en un aspecto donde el gobierno nacional si es competente, desde nuestra Legislación, como es en el territorio rural, evade esta decisión dejándola en

manos de los municipios y distritos, como resultado no limitó la urbanización de los suelos rurales, o sea que no cumple ni con el título del decreto. Cabe anotar que esta situación está claramente marcada por los intereses y capitales que se manejan en la parcelación campestre alrededor de Bogotá y de Medellín y que se hacen presentes como el poder que incide en esta decisión a nombre del Ministerio de Ambiente de la época.

Debe ser reconocido que el mismo decreto invoca la competencia de determinación de la UAF Unidad Agrícola Familiar por parte del Gobierno Nacional a través del INCODER, como límite para la fragmentación de los suelos rurales, medida por lo general que se va al otro extremo, por ser demasiado restrictiva, pero esto sólo se aplica a los suelos rurales que no sean suburbanos, en estos últimos, que es donde la legislación ubica las parcelaciones campestres, este aspecto queda en manos de los POT y de las Corporaciones, situación que se deduce de un análisis general del marco legal, pues este decreto no establece una clara correlación que implique que la parcelación campestre sólo debe estar en los suelos suburbanos, por la definición que al respecto hace la Ley 388/1997, sino que da a entender que esta actuación urbanística se puede dar en todo el suelo rural, situación que posteriormente se acaba de complejizar en el decreto 3600 de 2007 que posteriormente analizaremos.

Este manejo indiscriminado de la parcelación campestre como si fuera un uso y no una actuación exclusivamente suburbana y por tal motivo, que debiera estar contenida en los suelos suburbanos, (razón por la cual se crea esta clase de suelo por la Ley 388/97), no es una omisión cualquiera, permite que bajo el rótulo del suelo rural, se autorice y promueva la urbanización del suelo rural, como se puede evidenciar en las recientes parcelaciones que inundan oriente cerca en especial en los municipios de Envigado, El Retiro y Rionegro, ubicados en sus suelos rurales, a los cuales ni siquiera es factible cobrarles las Plusvalías, pues el hecho generador que establece la Ley 388/97 es la “clasificación de parte de los suelos rurales en suelos suburbanos” pero esto nunca se produce, pues siguen siendo nominalmente “rurales”, esta situación la genera esta indefinición no es aclarada por este decreto 097 de 2006, ni por el posterior 3600 de 2007, con enormes consecuencias, pues no solo, no se restringe la suburbanización para fines de vivienda campestre de los suelos rurales sino, que termina promoviéndola.

Al respecto de los rumores acerca del interés particular del presidente por este decreto, sólo dos posibilidades pueden explicar que el mismo sea contrario a lo que enuncia: Que al leerlo rápidamente, por la contundencia del lenguaje empleado y tal vez por desconocimiento técnico, haya caído en la trampa de no reconocer, que está promoviendo lo que afirma controlar, o que aplicando lo que afirma Stone (2009) en su trabajo, la toma de decisiones del mandatario se debate entre el “deber ser técnico” y la conveniencia de las decisiones a tomar para los grupos de poder que sustentan al gobernante.

Decreto 564 de 2006

Por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas; al reconocimiento de edificaciones; a la función pública que desempeñan los Curadores urbanos; a la legalización de asentamientos humanos constituidos por viviendas de Interés Social, y se expiden otras disposiciones

Este decreto detalla los procesos enunciados en su título, siendo modificado años después en algunos de sus contenidos y procedimientos por el Decreto 1469 de 2010. Al margen de muchos aspectos contenidos que surgen de la necesidad de facilitar el funcionamiento de las Curadurías Urbanas y de su innegable papel como promotor del desarrollo inmobiliario privado, el aspecto que nos interesa analizar, reside en lo consignado en su artículo 42 el cual se transcribe a continuación:

*“**Vigencia de las licencias en urbanizaciones por etapas.** Para las urbanizaciones por etapas, el proyecto urbanístico general deberá elaborarse para la totalidad del predio o predios sobre los cuales se adelantará la urbanización y aprobarse mediante acto administrativo por el curador urbano o la autoridad municipal o distrital competente para expedir la licencia. El proyecto urbanístico deberá reflejar el desarrollo progresivo de la urbanización definiendo la ubicación y cuadro de áreas para cada una de las etapas. Para cada etapa se podrá solicitar y expedir una licencia, siempre que se garantice para cada una de ellas la prestación de servicios públicos domiciliarios, los accesos y el cumplimiento autónomo de los porcentajes de cesión. Las expensas que se generen a favor del curador urbano corresponderán a la etapa para la cual se solicita la licencia.*”

El proyecto urbanístico general y la reglamentación de las urbanizaciones aprobadas mantendrán su vigencia aún cuando se modifiquen las normas sobre las cuales se aprobaron, y servirán de base para la expedición de las licencias de urbanización y construcción de las demás etapas, siempre que la licencia de urbanización para la nueva etapa se solicite como mínimo treinta (30) días calendario antes del vencimiento de la licencia de la etapa anterior.

Parágrafo: *El proyecto urbanístico general es el planteamiento gráfico de un diseño urbanístico que refleja el desarrollo de uno o más predios en suelo urbano, o en suelo de expansión urbana cuando se haya adoptado el respectivo plan parcial, los cuales requieren de redes de servicios públicos, infraestructura vial, áreas de cesiones y áreas para obras de espacio público y equipamiento, e involucra las normas referentes a aprovechamientos y volúmetrías básicas, acordes con el Plan de Ordenamiento Territorial y los instrumentos que lo desarrollen.” (subrayado fuera del texto)*

La Ley 388/97 crea tres tipos de licencias; las de urbanización, construcción y parcelación, para el primer tipo, establece que la misma debe contener la expresión gráfica del proyecto urbanístico general a desarrollar, pero en este decreto se crea una confusión gravísima al respecto, pues el texto transcrito y vigente hasta este momento, crea a partir de esta expresión, una figura o acto administrativo aplicado por parte de los Curadores Urbanos denominado PUG, por las siglas de la expresión empleada, de forma tal que esta, no hace parte de una licencia de urbanización, sino que se trata de una suerte de “macro-licencia” de mayor tamaño que integra varias licencias de urbanización en forma de “etapas” dependientes del PUG.

El texto citado es un excelente ejemplo de cómo en una norma se tergiversan los términos para lograr la creación de algo completamente contrario a la Ley que se pretende reglamentar, pues en ningún momento la Ley 388/97 crea tal figura, -PUG-, ni supone que las licencias de urbanización se pueden contener por un acto administrativo de mayor tamaño, que permite sucesivas licencias independientes, todo esto pareciera un inocente juego de palabras, si no fuera por lo que advierte el segundo párrafo del artículo citado, como es que todas las licencias o denominadas “etapas” conservarán la aplicación de la normativa urbanística con que se expidió el PUG, siguiendo las previsiones que se explican, esto implica que no es aplicable lo establecido por la Ley con respecto a que una licencia de urbanización sólo tiene una vigencia de dos años prorrogables a tres

años, pues mediante esta figura se “eternizan” las licencias pues cada etapa puede tener hasta tres años de vigencia y luego la siguiente y así sucesivamente.

De esta manera en Medellín aún se conservan en aplicación procesos de urbanización con la norma del año 2000 que como vimos era bastante generosa en aprovechamientos y baja en obligaciones, y aunque han pasado 14 años se van renovando las licencias hasta agotar las etapas, de forma tal, que se inhibe la aplicación de los ajustes normativos de los POT, igualmente, al no ser una licencia –sino un especie de conjunto de ellas-, no genera ninguna obligación de aporte de cesiones urbanísticas u obligaciones, pero si mantiene los “derechos adquiridos” con respecto a la norma con que se expida.

Las ventajas de esta figura, no autorizada por la Ley, son enormes para los constructores, aparte de prolongar casi indefinidamente la vigencia de las licencias y no generar contraprestaciones, se ha prestado para que en el fraccionamiento de las “etapas” se pueden dejar para el final aquellas que contienen las mayores cargas urbanísticas incluida la VIS y así tal vez nunca entregarlas al municipio y en su aplicación en planes parciales, desdibuja completamente la implementación de las Unidades de Gestión o de Actuación Urbanística como explicaremos más adelante.

Su impacto más notorio consiste en que hacen inmunes las urbanizaciones que la apliquen a los ajustes de los POT, los cuales se quedan sin la posibilidad de aplicar los correctivos a fenómenos de ocupación que quisieran modificar, esta situación se hizo palpable tras la tragedia de la urbanización “Space” en octubre de 2013, la cual había sido tramitada a través de un PUG en el cual cada torre era una etapa independiente y por tal razón la norma que aplicaba era todavía la norma de las Fichas de Normativa del año 2.000, de ahí su alto índice de construcción y densidad y el no cumplimiento de los estándares introducidos por el ajuste del POT Acuerdo 46 de 2006.

Decreto 2181 de 2006

Por el cual se reglamentan parcialmente las disposiciones relativas a los planes parciales contenidas en la Ley 388 de 1997 y se dictan otras disposiciones en materia urbanística.

Tras la derogatoria del decreto 1507 de 1998 sobre planes parciales, esta es la primera reglamentación que expide el gobierno nacional sobre planes parciales en ocho años,

aunque el citado decreto había dejado en libertad de reglamentar a los municipios este tema, se evidenció la necesidad de unificar los procedimientos y aclarar temas de gestión de los planes parciales que no estaban funcionando bien en muchas ciudades y que constituían la queja permanente de los constructores en contra de esta figura.

Se esperaba que de la experiencia acumulada por Medellín que era la ciudad con más avance y relativo éxito en la utilización de la figura se tomaran aspectos para facilitar a los demás municipios la aplicación de los planes parciales, pues ya se habían formulado planes parciales de gran importancia en la ciudad como Naranjal (2000), Pajarito (2003) y Simesa (2006), inclusive también para capitalizar las experiencias tanto negativas como positivas, sin embargo, tras sucesivas reuniones en las que este autor participó, no se incluyeron las propuestas de Medellín, solamente la figura de Unidades de Gestión¹⁶, fue incluida, aunque levemente tergiversada. En palabras del funcionario encargado “no vamos a volver nacional, la norma paisa”.

El resultado es una reglamentación que ciertamente aclara temas de procedimientos pero algunos son hiper-simplificados en función de facilitar el proceso a los formuladores privados. Aunque se propuso desde la experiencia positiva de Medellín, incluir contenidos técnicos necesarios, no se incluyeron aspectos como la obligación de elaborar estudios de movilidad, la importancia de reforzar los procesos de participación ciudadana sobre todo en la renovación urbana, los estudios de impacto ambiental, consideración de cargas sociales para amparar procesos de protección de moradores y el financiamiento de programas y proyectos de atención a las comunidades incluidas en los planes parciales.

¹⁶ La experiencia de Medellín permitió la creación de esta figura que implica la posibilidad de desarrollar una unidad de un plan parcial a través de una única licencia de urbanización siempre que sea de un solo propietario o que todos los propietarios incluidos en la delimitación de una UAU, -Unidad de Actuación Urbanística-, se encuentren de acuerdo voluntariamente en realizar la urbanización, sin necesidad de recurrir a la adopción de la UAU por parte del Alcalde, proceso innecesario si hay acuerdo de todas las partes, pues éste solo se necesita cuando hay opositores al desarrollo, caso en el cual se debe aplicar el proceso descrito en la Ley 388/97 que conduce a la expropiación de los propietarios renuentes.

No fueron incluidos aspectos técnicos complejos y en los que Medellín había avanzado bastante, al lograr crear una metodología para realizar los repartos de cargas y de beneficios entre las diferentes Unidades que forman un plan parcial, procesos que podrían haber sido incorporados en la reglamentación para facilitar a los demás municipios una base metodológica sencilla¹⁷ que facilitara los procesos y que ya se encontraba plenamente probada y no como hasta ahora sucede, que en cada plan y ciudad se deben “inventar” una metodología nueva.

Tampoco fue incluido en el decreto los avances que la administración de Bogotá había logrado en materia de incorporación de metodologías para calcular el reparto de cargas y de beneficios entre la escala distrital y el plan parcial, cuando éste adelanta inversiones en cargas que superen la escala local, de lo cual sólo incorpora el concepto de aprovechamiento adicional, pero no sus aplicaciones.

Se decía anteriormente que la figura de Unidad de Gestión de Medellín, fue incorporada pero levemente tergiversada; se produce en el texto del decreto cuando se establece que ésta, “podrá ser desarrollada mediante una única licencia de urbanización...” como debe ser, para mantener la obligación de urbanizar los predios conjuntamente y de manera asociativa por parte de sus propietarios, pero luego dice; “ó contar con la aprobación de un único proyecto urbanístico general” es decir el nefasto PUG, lo cual implica en la práctica, que después del esfuerzo de conformar la unificación de los predios mediante la Unidad, éstos se podrán desarrollar mediante etapas de urbanización diferentes, o sea que le permiten de nuevo volver al predio a predio que el plan parcial y las Unidades de Actuación o de Gestión se proponen anular.

¹⁷ La metodología de reparto de cargas y de beneficios creada en Medellín ha permitido la generación de más de 32 planes en la ciudad y de muchos más en otros municipios, inclusive en Bogotá, consiste en la cuantificación en puntos de las cargas y los beneficios, haciendo una sencilla adaptación de la metodología japonesa, fruto de la cooperación de dicho país a este proceso, así como de la metodología española de Unidades de Aprovechamiento de Superficie, para el cálculo de la edificabilidad a aplicar en Unidades con múltiples usos del suelo, combinadas con otros aspectos metodológicos y matemáticos derivados de la experiencia local.

De nuevo esto ha traído consecuencias graves a los planes parciales que la utilizan, pues en la práctica no se cuenta con herramientas para obligar a la integración de los predios si esta era necesaria y para materializar los repartos de cargas y de beneficios. De esta forma, al integrar los decretos 564 y 2181 del mismo año, se permite que la urbanización en los planes parciales retorne al predio a predio y se invaliden los sistemas de reparto al utilizar un PUG, esto a favor de facilitar la inmediatez de los procesos que requiere el sector constructor.

Decreto 4259 de 2007

Por el cual se reglamenta el artículo 78 de la Ley 1151 de 2007.

La Ley 1151 es el Plan de Desarrollo de segundo gobierno de Uribe, en el cual se observa un fuerte impulso para la construcción de vivienda de interés social, dada que en su primer gobierno las metas al respecto no se habían cumplido y en este Plan de Desarrollo se pretende dar fuerte impulso a la construcción en el país, como generador de empleo y de activación económica.

Este decreto instrumenta la manera de aplicar las obligaciones de producción de VIS y de VIP en los desarrollos urbanísticos, situación que sigue siendo una búsqueda valiosa para promover este tipo de vivienda, sin embargo, también viabiliza y promueve la aplicación de un decreto del primer gobierno que había pasado más o menos inadvertido, el cual fija los estándares urbanísticos y arquitectónicos para este tipo de viviendas, el hoy tristemente célebre decreto 2060 de 2004. El cual vino a ser derogado por sus mismos autores en 2012 tras reconocer que su impacto había sido devastador, sobre todo en Medellín.

El decreto en mención, estableció los tamaños mínimos de lotes para la vivienda social, lógicamente en unas dimensiones ridículamente pequeñas –frentes de 3,50 metros y lotes de 35 m²-, pero aparte de esto, estableció, -en una clara violación de la autonomía municipal y de la Ley 388/97-, las obligaciones urbanísticas o cesiones a cumplir por parte de estos desarrollos, de nuevo éstas obligaciones resultan mucho más bajas que los estándares exigidos por los POT de Medellín o de Bogotá, -máximo el 20% del área neta

urbanizable para espacio público-, esto sin contar con la densidad de viviendas a construir, lo cual no solo es un error técnico sino que puede propiciar en los desarrollos multifamiliares, como efectivamente pasó en Medellín, que al aplicar este decreto por la irresponsabilidad de haberlo incluido textualmente en la ajuste del POT de 2006, una cesión para parque que termina generando cincuenta centímetros cuadrados de parque por habitante.

De nuevo en aras de promover la construcción por parte del sector privado, los estándares de la vivienda se flexibilizan a un mínimo que inhibe la aplicación de las medidas que los municipios puedan aplicar para garantizar la calidad del desarrollo urbano y la contribución de los desarrolladores a la construcción del espacio público, que si bien debe ser posible en la medida que se generen beneficios, y éstos no son los mayores cuando se hace vivienda social, tampoco se pueden reducir de tal forma que no garanticen el más mínimo entorno urbano ni una condiciones de área habitable.

Decreto 4260 de 2007

Por el cual se reglamentan los artículo 79 y 82 de la ley 1151 de 2007.

Cabe recordar que la Ley 388/97 había creado la figura “Macroyectos” derivados de Actuaciones Urbanas Integrales, con el fin de promover grandes operaciones urbanas de alta complejidad, restructuradoras de la ciudad y en la cuales convergen los intereses y esfuerzos nacionales y municipales, figura derivada de la Política Urbana “Ciudades y Ciudadanía” analizada al comienzo de este capítulo en los antecedentes del primer momento.

El segundo gobierno Uribe, en su plan de desarrollo sobre el cual este decreto se desarrolla, pretende recuperar esta figura, pero dándole un matiz bastante intervencionista, más que de cooperación, y sobre todo enfocado a una acción radical para la producción masiva de vivienda económica, tal como muchos gobiernos latinoamericanos los estaban haciendo, tanto aquellos de izquierda como Brasil, así como de derecha como el de México, en el primer caso hacia la producción mediante el programa “Minha casa Minha Vida” de Lula Da Silva, como los “Megaproyectos” de la administración Calderón en el segundo caso.

Los resultados de este tipo de iniciativas vienen siendo analizados en los últimos años por estudiosos como Hidalgo y Zunino (2008) o como Arango (2007) y en la mayoría de los casos la evaluaciones en términos del impacto social y territorial de estas ciudades dormitorio normalmente ejecutadas a grandes distancias de los centros urbanos, son verdaderamente nefastas, no siendo este el foco de esta investigación, pero que merece un posterior análisis, centrándonos en la injerencia del gobierno nacional en el debilitamiento de la aplicación de la Ley 388/97 y de los POT municipales. Estos macroproyectos de “segunda generación” denominados de “Interés Social Nacional”, parten de las siguientes premisas ampliamente discutibles:

- En términos generales los POT Municipales han impedido la construcción de VIS y por tal motivo el gobierno nacional requiere de la utilización de una figura que “intervenga” desde la escala nacional el territorio, invalide los POT y haga posible el desarrollo de vivienda económica.¹⁸
- En forma de “terapia de choque” se requiere la realización de grandes proyectos de vivienda social, en forma de macroproyectos, los cuales para poder ser ubicados en los municipios, normalmente deben desarrollarse en suelos rurales, toda vez que los suelos de expansión determinados por ellos POT o no son suficientes o ya se encarecieron por recibir esta denominación.¹⁹
- El gobierno nacional no tiene tiempo en este afán, de concertar con los municipios o sus autoridades la implementación de estos macroproyectos ni mucho menos de ajustar los POT para alojarlos, simplemente este decreto permite su desarrollo sin contar con la autorización local y permite la generación de una norma urbanística propia para el proceso expedida directamente por el Ministerio (en una clara

¹⁸ Es parcialmente cierto que los municipios presentan un claro rezago en la producción de vivienda social, pero esto no tiene que ser atribuible a los POT sino a la falta de gestión o de interés por parte de los gobiernos municipales.

¹⁹ Este enfoque olvida que se pueden utilizar herramientas como la captación de plusvalías, el anuncio de proyecto, el derecho de preferencia y el desarrollo prioritario para controlar la especulación y sobrevaloración de los suelos e inclusive para si es del casi captar las elevaciones del valor.

violación del orden constitucional en cuanto a las competencias de la nación y de los entes territoriales).

Este decreto fue declarado inconstitucional por la Corte Constitucional en el año 2009, sin embargo en la misma sentencia, al tiempo que se enuncian todas las violaciones antes mencionadas, se advierte que habiendo sido adoptados a esa fecha trece macroproyectos en todo el país, estos se podrán terminar de hacer, de los cuales siete hoy se encuentran todavía en ejecución y entre ellos se encuentra el plan parcial de Pajarito en Medellín.

En el momento final de este capítulo veremos que la figura fue revivida por el Gobierno Santos (Ley 1469 de 2011), pero con muy pocas consecuencias prácticas, debido al viraje que tomó la política nacional de vivienda, pues descubrieron al igual que casi todos los gobiernos de la región, que resulta mucho más efectivo, hacer gran cantidad de proyectos pequeños y medianos, en vez de embarcarse en mega-procesos de dudosa sostenibilidad social y económica.

Decreto 3600 de 2007.

Por el cual se reglamentan las disposiciones de las leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 relativas a las determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo.

Son muchos los análisis que se pueden efectuar sobre este decreto, el cual efectivamente entra a llenar un vacío en materia de regulación de los suelos rurales, evidentemente poco desarrollados por la Ley de Desarrollo Territorial, sin embargo lo que interesa a esta investigación es la cómo estas regulaciones son consecuentes, coherentes y fortalecen la implementación de la Ley 388 de 1997 o por el contrario la debilitan.

Infortunadamente y al margen de las virtudes que este decreto pueda tener en otros aspectos, sus contenidos son de principio a fin incoherentes con la Ley que pretende reglamentar, resulta ser una suerte de regulación independiente a la mayoría de la terminología, procedimientos y alcances de los POT y de la Ley, que claramente confunde y no ayuda a fortalecer el ordenamiento territorial como un todo integral, sino que maneja “lo rural” como un universo aparte, determinando unos contenidos de muy difícil articulación práctica con los POT, los siguientes aspectos resaltan esta falta de continuidad:

- Enuncia la Estructura Ecológica Principal, pero no se sabe si esta es la misma clasificación de suelos de protección que establece la Ley 388/97 como clase de suelo, pues no la vuelve a mencionar a la hora de categorizar.
- Crea unas “categorías del suelo rural” pero no corresponden plenamente a las clases de suelos de la Ley 388/97, en algunos casos son articulables, pero en otros no, pues no se sabe a qué clase de suelo se refiere cada una, en la práctica se hace muy complejo cumplir tanto con la Ley como con este decreto, esto ha llevado a que normalmente las Corporaciones Ambientales exijan a los POT cumplir este Decreto por encima de lo que dicta la Ley, violando el principio de prevalencia legal.
- En la categoría de suelo de protección, incluye los suelos para la producción agrícola y ganadera y de explotación de los recursos naturales, pero en la Ley 388/97 éstos son suelos rurales y nunca de protección, pues en estos prevalecen las acciones de preservación del medio ambiente natural y no de producción, además si un suelo es de protección en términos de la Ley tiene restringidas las funciones productivas y la ocupación, pero al integrar este decreto a esta categoría y utilizar el mismo término para la “protección para la producción” mezcla dos clases de suelo antagónicas en la Ley.
- Crea una categoría de suelo de “desarrollo restringido” que según lo explicado podría ser el suelo suburbano, pero al incluir en ésta, los suelos “suburbanos” de la Ley 388/97 más otros fenómenos de ocupación, queda claro que se trata de otra denominación, pues a su interior establece los centros poblados y las áreas para la parcelación campestre, pero éstas no se asimilan a suelos suburbanos como en la Ley, sino a esta categoría inventada, de esta manera lo suburbano en este decreto no incluye las parcelaciones y los centros poblados, violando lo establecido claramente por la Ley de lo que es suburbano, esto tiene las consecuencias antes anotadas sobre las posibilidades de aplicar por ejemplo el cobro de plusvalías y de aplicar el marco legal, profundizando los errores comentados antes del decreto 097 de 2006.
- Resulta interesante la creación de la figura UPR Unidad de Planificación Rural, al margen de que sea una clara copia de la figura incluida en el primer POT de Bogotá, cuyo equipo formulador, estaba ahora en el Ministerio para la formulación

de este decreto, pero su descripción, alcances, utilidad y marco legal son supremamente difusos y se prestan para cualquier cosa.

- Supone que todo el país es plano como mayoritariamente lo es la Sabana de Bogotá y dispone que todos los corredores viales en suelos rurales son a su vez corredores suburbanos, es decir destinados a una transformación y ocupación intensiva, esto trae consecuencias graves a municipios montañosos como Medellín y en general como en Antioquia, donde la topografía de los territorios por donde pasan las carreteras, hace inaplicable un corredor suburbano, sino altamente inconveniente para la sostenibilidad ambiental.
- No resuelve el problema de la excesiva suburbanización alrededor de los grandes centros urbanos, pues no aclara la omisión contenida en el decreto 097 de 2006 que antes anotamos y pretende solucionar el problema ordenando que los POT fijen un “umbral máximo de suburbanización” sobre el cual no establece rangos, estándares o metodologías para establecerlo.

Este ha sido un análisis general de algunos de estos decretos nacionales de esta “segunda fase de reglamentación”, a continuación, aplicaremos la metodología de los anteriores momentos, para redondear algunas conclusiones.

¿Quién gana y quien pierde y mediante qué mecanismos de poder?

Retomamos el listado inicial del primer momento nacional dado que es necesario analizar el conjunto de actores en todas las escalas:

- Gobierno (Ejecutivo) Nacional
- Tecnocracia escala nacional.
- Gremios escala nacional
- Gobierno (Ejecutivo) Municipal
- Tecnocracia Municipal
- Concejo Municipal
- Academia como formadora e investigadora
- Academia como consultora
- Consultores privados
- Gremios escala municipal

- Asociaciones cívicas locales
- Empresarios
- Desarrolladores
- Dueños de tierras

La siguiente gráfica es una manera de ilustrar las repercusiones sugeridas que genera a estos grupos de actores, la expedición de este grupo de decretos nacionales, ubica las posibilidades entre una pérdida de poder inherente a la naturaleza e intereses de cada grupo de agentes y en el otro extremo un claro beneficio o posicionamiento que les facilitará mayor poder, esta clasificación se deriva de una parte de las obvias relaciones positivas o negativas que las decisiones tomadas por los decretos genera a cada grupo, sin embargo, se han citado numerosos ejemplos que ilustran sobre lo afirmado:

Gráfico 16. Agentes ganadores y perdedores del tercer momento:



Fuente: García B., 2014.

Como es lógico con estos decretos se produce un importante avance en el fortalecimiento del poder de injerencia tanto del ejecutivo nacional como de los gremios en la escala local, al tiempo que se consolida la alianza de la escala nacional con los empresarios y

constructores de las escalas nacional y locales, esto en detrimento del poder municipal/distrital que trataba de imponerse al de los constructores y gremios a través del ajuste del POT de Bogotá, adoptado por el Gobierno Mockus en el año 2004.

Los decretos tratan de consolidar el poder de intervención mediante figuras tales como los macroproyectos favor del gobierno nacional y del gremio constructor, así como a través las reglamentaciones tanto de licencias como de estándares y mecanismos para producir vivienda económica.

Para el mismo momento, el sector de la Academia como Consultor de Gobiernos locales, ha venido ganando poder, pues se le ha delegado sobre todo en la ciudad de Bogotá la elaboración de los complementos del POT, en forma de UPZ, Unidades de Planificación Local, -UPZ- y la elaboración de los Planes Maestros, demandados tanto por el POT inicial de Bogotá como por el ajuste de 2004, aspecto que se deriva de la aplicación de la misma estrategia que en Medellín dio a luz a las Fichas de Normativa y a los planes especiales, solo que a diferencia de este caso, en el cual estas fichas y planes fueron elaborados por el propio municipio, en el caso de Bogotá fueron en casi su totalidad entregados a la consultoría externa y en la mayoría de los casos a Universidades entre las cuales se destacó el Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional sede Bogotá.

Al margen de la calidad de estos procesos, se puede apreciar una creciente concentración en ese caso de poder de estos centros de consultoría, los cuales terminan decidiendo las normas urbanísticas, así como normalmente estableciendo la necesidad de realizar nuevos estudios posteriores para evolucionar estas normativa, así como hemos hablado de la alianza constructores –gobierno nacional, en el caso de Bogotá es clara la alianza academia (consultora) – tecnocracia del gobierno distrital, en ambos casos se están creando condiciones de mutuo beneficio. Cabe anotar que este fenómeno observado en Bogotá, no guarda una relación directa con las reglamentaciones nacionales en mención, sino que se produce simultáneamente debido a la forma en que se formulan los Planes de Ordenamiento.

¿Hacia dónde vamos con esta planificación?

Los decretos mencionados configuran una forma de planificación que nos aleja del ordenamiento territorial, cuando no lo debilitan completamente como en el caso de los Macroproyectos de interés social nacional, lo inhiben como en el caso de las licencias mediante PUG o lo confunden en el caso de la reglamentación para el ordenamiento rural, en general, no solo la legislación aplicable se ve debilitada, sino que el actuar de los municipios se ve disminuido, esto aleja la posibilidad de hacer una mejor planificación, pues esta implica un nivel local fuerte y en contacto directo con la población y la solución de los problemas urbanos desde la solución de las relaciones de poder a las escalas más mínimas y no desde una injerencia nacional y marcadamente dirigida a fortalecer el poder de los grupos empresariales y de constructores.

Como veremos a continuación en el siguiente momento municipal, las reacciones en contra de este proceso y la búsqueda de algunas ciudades como Bogotá o Medellín por reconquistar su poder, se generará como resultado de este “embate” del gobierno Nacional en contra de la autonomía.

¿Tal desarrollo es deseable?

A todas luces estos decretos rompieron el equilibrio que se debe lograr entre el poder local con respecto al poder nacional, lo cual es altamente indeseable, tal evidencia de esto fue la declaratoria de la inconstitucionalidad por parte de la Corte Constitucional en 2009 de la figura de macroproyectos de interés social nacional, sin embargo, muchos de los decretos analizados siguen vigentes, por falta de que algún agente o municipio los haya demandado, lo cual implica un sometimiento a dichas arbitrariedades no solo en contra de la Ley sino en contra del ejercicio de la planificación municipal.

¿Qué debe hacerse?

Siendo los gobiernos municipales y distritales los más afectados por estas reglamentaciones, deberían haberse producido otras demandas a estos decretos, las cuales seguramente hubieran sido ganadas, pues se están violando continuamente aspectos constitucionales y legales, lo que debe hacerse es avanzar en ese sentido, al tiempo que en un plano constructivo entablar un diálogo franco con el gobierno nacional

para que reconsidere ajustes en sus decretos, en el tercer momento, -el momento actual (2014) - veremos algunos avances al respecto.

4. Ajuste de mediano plazo del POT. Escala municipio de Medellín – Tercer momento.

De manera simultánea a las reglamentaciones nacionales de este tercer momento, en la escala municipal de Medellín, se produce una segunda fase del proceso de ordenamiento territorial, que consistió en la revisión de mediano plazo del POT, en el año 2006, (ver gráfica número 16), la cual muestra la ubicación temporal del momento en el presente análisis multiescalar, que además coincide por meses con la adopción del proyecto más emblemático del mismo en el corredor del río, el plan parcial de Simesa (que se analizará en detalle en el capítulo 3 de esta tesis).

Es importante no olvidar la situación en que los actores locales quedaron tras las Fichas de Normativa del año 2000, donde se adoptaron medidas muy generosas en edificabilidad para el sector de la construcción al tiempo del potencial impacto de las reglamentaciones nacionales igualmente beneficiosas para el mismo sector.

Las siguientes decisiones en el Acuerdo 46 de 2006, evidencian un re-posicionamiento de los actores frente al proceso de planificación de la ciudad y de nuevo contrario a la lógica imperante en el resto del país –y en buena parte del mundo capitalista-, se produce un fortalecimiento del sector tecnocrático amparado por una clara estrategia política de posicionamiento del entonces alcalde Fajardo – con aspiraciones presidenciales-, en detrimento del sector constructor privado, en los siguientes aspectos:

- Se reducen los índices de construcción y en general el aprovechamiento constructivo en general en un promedio de un 60%.
- Se incrementan las obligaciones urbanísticas en general para todos los desarrollos incluidas las adiciones de vivienda en los barrios populares en un 400%
- Se congela la posibilidad de hacer vivienda en la mayoría de los polígonos de redesarrollo a lo largo del corredor del Río. –contrario a dos objetivos estratégicos del mismo POT-.

- Se crea la obligación de hacer VIP en los desarrollo de renovación urbana que se mantienen. –esto sería positivo sin embargo se vuelve inocuo pues crea la forma de trasladar la obligación-.
- Se realiza una zonificación de usos del suelo estricta y en muchas ocasiones restrictiva. – contrario al objetivo del POT de sana mezcla de usos-.

También se generan algunas “gabelas” a favor del sector constructor:

- Se libera de planes parciales a una buena parte de polígonos de redesarrollo.
- Se crea el Fondo y mecanismos para pagar las obligaciones urbanísticas.

Pero de nuevo y como en todos los momentos que hasta ahora hemos analizado, se genera una contradicción, una semilla de autodestrucción de lo que formalmente se buscaba, que en este caso consistió en establecer por norma del POT que la ciudad se sometería a todas las reglamentaciones para VIS y VIP emitidas por el Gobierno nacional y las haría de automática aplicación como norma municipal, esto es los decretos 2060 de 2004 y 4260 de 2007, esto es aceptar sin dar la discusión -que por lo menos si se produce en el caso de Bogotá-, sobre la constitucionalidad de que el Gobierno nacional elabore norma urbanística local y que ésta en vez de ser referente Mínimo, se convierta en norma general más cuando el municipio de entrada desde el POT la consigna como norma local.

Desconocemos cuales fueron las negociaciones que se produjeron entre el sector constructor, el Gobierno nacional –su aliado incondicional- y el gobierno municipal de entonces, esto de nuevo podría ser objeto de una interesante investigación, lo cierto es que los resultados los vemos en este momento de manera palpable; la proliferación de construcciones de muy altas densidades para supuestamente VIP –que la mayoría no lo son realmente- las cuales no cumplen NINGUNA de las restricciones impuestas por el ajuste al POT es decir los índices de construcción y ocupación son mucho más altos y no cumplen ni aportan las obligaciones urbanísticas del POT, igualmente, se producen en cualquier parte del suelo urbano, al margen del modelo de ordenamiento territorial, surgen en gran abundancia en los bordes de protección urbano-rurales y sobre todo en los suelos urbanos de los corregimientos de la ciudad, es decir en los territorios menos preparados para recibir estas altas densidades, los más alejados de las facilidades urbanas, más

excluyentes y en contravía del modelo de ordenamiento, mientras tanto el corredor del río seguiría congelado.

Evidenciado con el paso de los años que la normas de edificabilidad y obligaciones expedidas en las Fichas de Normativa del año 2000 en el Acuerdo complementario del POT de 1999, que antes explicamos, en vez de complementarlo lo distorsionaron y que la ciudad había crecido predominantemente en los bordes y no hacia adentro como se había establecido, la modificación de dichas normas mediante el ajuste de mediano plazo del POT Acuerdo 46/2006, buscó de nuevo desde una apuesta en general tecnocrática, reducir los índices de construcción –en general a más o menos a la mitad de los establecidos por la norma especulativa antes descrita-, y una drástica elevación de las obligaciones urbanísticas en más de un 400% con relación a las bajas obligaciones que habían sido adoptadas en el 2000, produciéndose prácticamente en estos aspectos una revancha típica del histórico enfrentamiento entre el sector privado de la construcción y la tecnocracia local.

El peso dominante de este grupo de poder se extendió a más decisiones, prohibiendo el desarrollo del uso de vivienda con o sin plan parcial en los sectores industriales, -donde por cierto se había aprobado el primer plan parcial (Simesa) de esas características²⁰-, sin embargo según este ajuste, este plan parcial sería el primero y el único, pues se tomó la decisión de no promover más el cambio de uso, colocando en entredicho el objetivo de crecimiento hacia adentro, pues es justamente en la transformación de esos territorios y en la incorporación de la vivienda, donde se sustenta dicho objetivo.

²⁰ El plan parcial de Simesa o Ciudad del Río fue prácticamente el único que logró iniciar el redesarrollo del río que promovió el POT, a partir de una negociación entre los grupos de poder económico localizados en la zona, los cuales se encontraban en un principio, en completa divergencia de intereses; -unas industrias ya se habían trasladado y otras no pensaban hacerlo-, sin embargo, a través de un protocolo ambiental de intervención técnica formulado para hacer posible el paulatino redesarrollo sin que tuvieran que salir las industrias no interesadas, logró un modelo de intervención apropiado, el cual tuvo inexplicablemente, el unánime rechazo de la tecnocracia local, lo cual evidenció que su agenda no era precisamente facilitar el cumplimiento del POT.

De esta manera, si bien el modelo de ordenamiento territorial se mantuvo –no podía ser modificado en una revisión de mediano plazo-, se creó una condición en la cual el modelo no sólo no era ratificado por la norma que asigna cargas y beneficios, sino que además le resultaba contrario, pues con la elevación en este caso exagerada de la cargas – obligaciones-, con respecto a la disminución de la edificabilidad –beneficios-, se invirtió la relación antes creada, inicialmente a favor de los constructores y se creó una suerte de desincentivo generalizado desde la normas para construcción, ya no sólo hacia adentro sino en todos los territorios.

Evidentemente la administración municipal del momento tomó decisiones sobre la base técnicamente demostrable de que los beneficios habilitados en el 2000 habían sido excesivos con relación a las obligaciones y que habían desvirtuado el modelo, sin embargo, ¿Cómo se explica que se haya prohibido la vivienda en el corredor del río, única opción de hacerla? Y haber invertido la relación entre carga y beneficio de un extremo al otro entre el sector constructor y el municipio.

A primera vista parecería que se les hubiera “ido la mano” en la intención de corregir los errores antes cometidos, pero profundizando en el análisis, vale la pena recordar que si bien en algunos casos el poder político puede generar alianzas a su favor con el sector privado en este caso el de la construcción, también el poder político puede generar alianzas con otros sectores que pueden tener tanto o más importancia económica que el sector constructor y que además pueden acercar más a los mandatarios con su base electoral y alejarlo en términos de la opinión pública de favorecer al clásico poder hegemónico que siempre ha representado la construcción en el tema del desarrollo urbano.

La primera clave para entender las decisiones tomadas en el 2006 está en reconocer por parte del gobierno de turno que con la desmesurada construcción y densificación de algunos sectores de estratos altos y medios, se sentían muy afectados por estos procesos los habitantes originales de los territorios que ven como cada vez se hace más difícil los temas de movilidad o por ejemplo aspectos no menores como el paisajismo y cierto temor no declarado “de que en el barrio llegue gente extraña” o el riesgo de que esta población sea de menor condición social, así, la administración Fajardo, supo captar el malestar que

los procesos de transformación urbana generan en las comunidades establecidas así como en los usos establecidos, en un modelo de crecimiento hacia adentro que además invoca la “sana mezcla de usos”, precisamente para negarlo y así lanzar un mensaje político de protección del “statu quo” del habitante y funciones tradicionales.

La segunda clave para comprender las decisiones tomadas, la origina el hecho de que el alcalde del momento provenía de una importante familia de constructores y era fundamental tomar completa distancia de que las decisiones que tomara en el ajuste del POT, se interpretaran como favorecimientos desde la planificación al grupo de poder al cual pertenece su familia, dificultando la carrera política del mandatario, de forma tal, que en ocasiones la toma de decisiones políticas, no esta tan claramente explicada por favorecimientos que podrían ser políticamente incorrectos, más cuando de otra parte, enviar el mensaje contrario a lo esperado, puede tener muchos más beneficios políticos, tal como lo enuncia Stone (2009), explicando cómo la toma de decisiones por mandatarios obedece por encima de todo a estrategias de posicionamiento ante la opinión pública y electorado antes que una decisión sopesada técnicamente,

Este proceso lo facilitó el hecho de que era indudable que las relaciones entre cargas y beneficios, antes del ajuste estaban demasiado a favor del sector constructor, lo cual posibilitó la propuesta nunca enunciada de congelar la construcción, muchos sectores importantes de opinión, gran parte del electorado que veía invadido y potencialmente desmejorado su territorio y, de nuevo una parte del sector industrial que veía amenazada su permanencia y un amplio sector de la tecnocracia local que habían visto como los últimos seis años había reinado, sin ninguna duda, el poder de los constructores, con apoyo de las reglamentaciones nacionales, se tornó en un reposicionamiento de los sectores perdedores del momento anterior.

De nuevo la técnica o la racionalidad a favor del poder, en este caso la consolidación de un nuevo poder político y la reconquista de poder de los tecnócratas locales, quienes antes de la expedición de la Ley 388 de 1997, habían tenido un poder bastante amplio en la construcción, que se vio muy menguado por la creación en el marco de la misma ley de las Curadurías Urbanas, quienes les quitaron el poder de la expedición de licencias de urbanismo y construcción entregándolo prácticamente al mismo sector privado y que en el

caso de Medellín para el periodo 2000 – 2006, tuvo su apogeo con las generosas normas a su favor.

En este proceso siguen existiendo grupos de poder que desde 1999 siguen quedando desfavorecidos en el ajuste, pues se endurecen las condiciones para impedir la expansión urbana y tanto los procesos de potenciales parcelaciones campestres como las áreas rurales en general siguen estando bastante limitados.

Las expectativas de estos propietarios de suelos siguen latentes pues la demanda potencial tanto para la expansión urbana como para la parcelación campestre crece, lo cual le imprime un carácter complejo a la sostenibilidad del medio rural del municipio de escaso aprovechamiento agrícola, pues el diferencial de rentas del suelo entre los suelos rurales con “alta productividad ambiental” frente a la expectativa de desarrollo urbano, es enorme y nada hace ni el POT de 1999 ni el ajuste de 2006, para equilibrar esta situación más allá de normas prohibitivas que sólo son una bomba de tiempo mientras no se creen estrategias reales de compensación con relación a los territorios rurales y su innegable aporte ambiental, pero pagados por todos quienes se benefician en los territorios urbanos de los servicios que nos prevé a la fuerza el sector rural, pero que de no crearse mecanismos que aseguren el reparto equitativo de las cargas y de los beneficios entre los suelos urbanos y los suelos rurales de Medellín, acompañados de una agresiva gestión de suelos en los territorios implicados, los parques de protección ambiental de los bordes urbano – rurales y la famosa productividad ambiental rural no serán más que una quimera.

Medellín fue en 2010, la única de las diez principales ciudades del país que presentó un crecimiento negativo en la producción de vivienda, ha incrementado el desplazamiento de la oferta de vivienda hacia los municipios vecinos, ha generado en últimas una suerte de especulación con los suelos estratégicos propiciada por el propio Estado, esto siempre que se busque cumplir el propio POT y sus normas locales, pues de otra forma si se hacen proyectos VIS bajo la norma nacional, es todo lo contrario, es decir es la peor de las soluciones, propiciar proyectos de mala calidad con elevados rendimientos y escaso aporte a la ciudad, al tiempo que se castiga la generación de proyectos de usos mixtos de

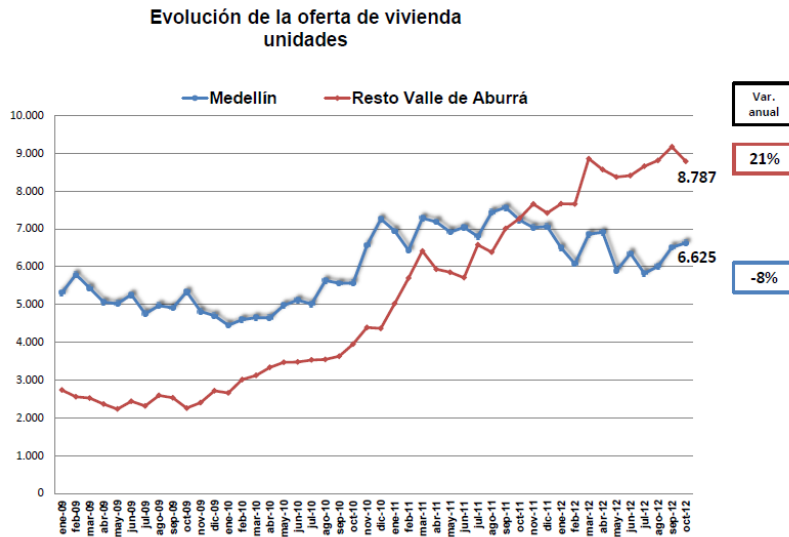
mejor calidad y con una localización en el territorio que acerque al ciudadano a las facilidades instaladas.

Bajo esta reglamentación local, era común que los constructores clasificaran los predios como “VIP” y a aquellos que no lo son, los primeros, para aplicar la norma nacional y burlar las normas locales, usualmente en sitios con un valor del suelo relativamente bajo y alejados de los centros principales y los segundos congelados por la norma, para el desarrollo de proyectos transitorios y de especulación del suelos como las bodegas o comercio.

El estudio de CAMACOL sobre oferta de vivienda publicado en 2012, muestra cómo desde 2006 ha descendido la construcción de vivienda en la ciudad de Medellín, llegando a un preocupante -8% anual, en una ciudad que según el estudio CEHAP (2013), tiene un estimativo de déficit habitacional cuantitativo, cercano a las 49.000 unidades de vivienda; familias y ciudadanos que al parecer del ajuste del 2006 “sobran” en el municipio pues no tendrían oportunidad de localizarse en él y deben migrar a otros municipios del Area Metropolitana del Valle de Aburrá donde las estadísticas también muestran un incremento del 21% en la construcción para el mismo periodo, -ver Grafica 19- que se puede leer como un claro desplazamiento de la actividad constructora principalmente de vivienda y esencialmente de vivienda económica y de clase media hacia los demás municipios, en muy buena parte explicada por el congelamiento de la normas que causó el ajuste del 2006 y en respuesta a éste, la generación de normas mucho más beneficiosas para los constructores en los municipios vecinos, estrategia que por cierto tampoco se puede considerar como positiva para lograr un ordenamiento territorial metropolitano más equilibrado.²¹

²¹ Por ejemplo; las normas urbanísticas de obligaciones del vecino municipio de Bello emitidas en el año 2009 establecen una proporción de 15 veces menos exigentes que las vigentes de Medellín, con un índice de construcción de más del triple en el primero. Estos dos municipios representan los dos extremos en la relación de cargas frente a beneficios, mientras en el primero se congela y propicia la informalidad, en el segundo se propicia un empobrecimiento del espacio público local y un favorecimiento enorme al poder del sector de la construcción, a cambio de muy poco aporte para el municipio.

Gráfico 17. Comparativo de evolución de la producción de vivienda en los últimos años, entre Medellín y el Valle de Aburrá.

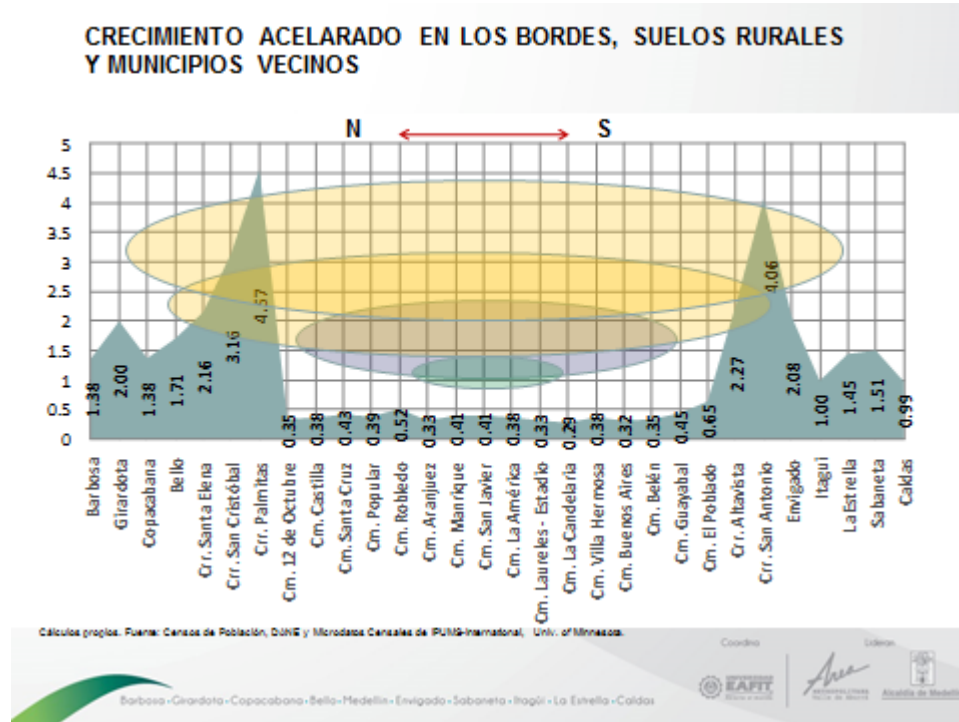


Fuente: CAMACOL Antioquia

En este juego de poderes en el cual el tablero de ajedrez es el POT, los resultados objetivos frente a lo que deberíamos ganar a través de la planificación territorial, se han alejado cada vez más; en vez de aumentar el espacio público por habitante que en 1999 era cercano a 4 m² por persona hemos descendido a 3,27 m² por persona, pero, ¿luego no se aumentaron las obligaciones para generar más espacio público?, si pero lo que se logró fue ahuyentar al sector constructor, principal aportante de obligaciones urbanísticas.

Por otra parte, es un hecho que la ciudad no ha controlado plenamente la expansión urbana sobre todo en las periferias informales, dado que no hemos ofrecido soluciones a las poblaciones más necesitadas, más bien hemos alejado la posibilidad de ofrecer una localización más digna a esta población, adicionalmente las tasas de crecimiento más altas del municipio se han localizado en los últimos años en los corregimientos rurales y municipios vecinos, contrario a lo que se buscaba –ver Gráfica 20-, con el consecuente deterioro de los entornos rurales y de protección ambiental que se pretendían preservar.

Gráfico 18. Tasas de crecimiento poblacionales anuales 2011 – municipios, corregimientos y comunas de Medellín.



Fuente: Estudio de prospección demográfica y bases DANE, Plan Director BIO 2030 (2011). URBAM – EAFIT/AMVA

Las siguientes dos tablas sirven para ilustrar con mayor detalle cómo los componentes del modelo de ordenamiento territorial del Acuerdo 62 de 1999 que se mantienen vigentes en el ajuste del POT, entran en contradicción con los contenidos normativos del Acuerdo 46 del 2006, aunque debieran haberlo fortalecido, pero habiendo sido este ajuste promovido bajo las intencionalidades antes descritas, termina siendo contradictorio. En la primera tabla se analizar el citado Acuerdo y en la segunda tabla se analizan los dos decretos reglamentarios que a posteriori expide el gobierno Fajardo, los cuales profundizan las contradicciones al interior del POT e invalidan el modelo de ordenamiento territorial de Medellín:

Tabla 7. IDENTIFICACION DE CONTRADICCIONES ENTRE LOS COMPONENTES ESTRATEGICOS DE ORDENAMIENTO TERRITORIALES DEL POT (ACUERDO 62/1999) Y LAS NORMAS GENERALES DE EDIFICABILIDAD, OBLIGACIONES Y USO DERIVADAS DEL AJUSTE DE MEDIANO PLAZO DEL POT (ACUERDO 46/2006)

COMPONENTES ESTRATEGICOS	ASPECTO CONTRADICTORIO	INCIDENCIA
<p>Un crecimiento orientado hacia adentro, con énfasis en las zonas centrales próximas al río dotadas de excelente infraestructura, que experimentan actualmente procesos de estancamiento, degradación o subutilización.</p> <p>Un río Medellín (río Aburrá) integrado espacial y ambientalmente al desarrollo urbanístico de la ciudad, y que aporta significativamente a su valor paisajístico y a su espacio público.</p>	<p>Aunque el POT ajustado mantiene los mismos objetivos de ordenamiento, aquellos que promueven el crecimiento hacia adentro son negados tajantemente por el mismo POT, aunque estas contradicciones no sean tan evidentes a primera vista, en esencia es a través de la aplicación de los índices de construcción y las densidades permitidas combinados estos aspectos con las obligaciones urbanas, cuando se produce la contradicción.</p> <p>En términos generales el ajuste del POT incrementó en promedio en un 400% las obligaciones urbanísticas que habían sido fijadas por la Fichas, de esta forma un desarrollo en polígonos de consolidación en estratos altos y medios debe entregar en cesiones equivalentes a una vez y media el tamaño del predio a construir, lo cual resulta muy oneroso para el primer caso e impagable en el caso de estratos medios, en el caso de planes parciales de redesarrollo o de renovación urbana se deben convertir en parques públicos entre un 50% a un 65% de las áreas netas a renovar, lo cual es un total despropósito financiero y urbanístico –aunque se puede trasladar o pagar-, finalmente un desarrollo en consolidación en barrios populares – pues estos fueron incluidos en los sectores aportantes cuando debieron ser establecidos como receptores- debe</p>	<p>En aras de solucionar la evidente distorsión que generaron las fichas con respecto al modelo de ordenamiento, el ajuste del POT estableció una reglamentación en el extremo opuesto de la anterior: redujo considerablemente los índices (lo cual en muchos casos se justificaba) pero incremento exponencialmente las obligaciones, es decir invirtió el balance entre cargas y beneficios que antes estaba muy a favor del desarrollo particular hacia una reglamentación que supuso un incremento de los aportes de los desarrolladores al espacio público y un modelo de aprovechamiento mucho más ajustado a los objetivos de ordenamiento que sin embargo gracias sobre todo a las altísimas obligaciones hizo que de nuevo se congelara el tan anunciado “crecimiento hacia adentro” pues hacerlo de manera formal resulta tan poco atractivo desde el punto de vista económico que de nuevo desplazó los desarrollos hacia la periferia, la cual tiene algunas condiciones que lo favorecen; es menos visible el incumplimiento de la norma, el suelo es más barato, los índices aunque bajos resultan aún atractivos y en muchos casos se han encontrado formas de evadir el pago de las obligaciones urbanísticas; la forma más evidente y común ha sido la construcción de</p>

COMPONENTES ESTRATEGICOS	ASPECTO CONTRADICTORIO	INCIDENCIA
	<p>aportar en promedio \$18 millones de pesos por construir ampliaciones de más de 4 viviendas, lógicamente esto resulta impagable y ha incrementado la informalidad. Por otra parte. si bien se realizó una reglamentación que diferencia los montos por zonas de mayor o menor renta, la relación sigue siendo desigual; si comparáramos un desarrollo residencial de alta renta con uno de baja renta, la relación de utilidades son de 10 a 1, sin embargo lo que la norma pide en cesión solo hace una diferencia de 2 a 1, es decir se pide una contribución del doble al desarrollo de estrato alto frente al desarrollo para vivienda económica, mientras que en la practica la relación de los que el que primero podría aportar es de 10 veces frente al desarrollo popular.</p>	<p>proyectos VIS y VIP, muy frecuentes en las zonas de borde y corregimientos, así como posteriormente empezaron a incursionar en polígonos de estratos más altos, en consolidación nivel 1 y 2, situación que prendió las alarmas de los pobladores de estas áreas. En esencia la normativa de VIS y VIP permite a los constructores la aplicación de parámetros nacionales y la posibilidad de evadir las altas imposiciones del POT y pasar las normas de densidad y edificabilidad –lo único que no se podía evadir era la norma de uso-, situación que ha originó un descontrol del tema de densidades puntuales, sin ningún aporte a la ciudad, al respecto resulta contradictorio que el mismo POT haya establecido que las normas nacionales para VIP serían aplicables para todos los ámbitos –aspecto que está en discusión sobre la potestad que posee el gobierno nacional para formular norma urbanística general a los municipios por encima de su autonomía-, sin embargo el ajuste del POT por un lado restringió el desarrollo formal hacia adentro, pero abrió la puerta para la VIP que en casi todos los casos ha resultado no corresponder a esta tipología de vivienda, pues el valor final de la vivienda dobla y triplica el rango de VIP, ha sido solo una argucia para no pagar las obligaciones y pasar los aprovechamientos del POT, aparte de las ventajas tributarias aplicables.</p>
Una ciudad con un	Al mantener este objetivo el ajuste del	La falta de revaloración del sistema de

COMPONENTES ESTRATEGICOS	ASPECTO CONTRADICTORIO	INCIDENCIA
<p>sistema jerárquico de centralidades en equilibrio dinámico, a partir del centro tradicional y representativo, de unas centralidades de equilibrio norte y sur propuestas y de los centros zonales debidamente complementados con un amplio subsistema de centros barriales.</p> <p>Un centro tradicional y representativo con recuperada calidad y significación, mediante proyectos e intervenciones estratégicas a su interior y en su periferia</p>	<p>POT se pensaría que le daría aplicación, sin embargo las condiciones de congelamiento de la construcción se generalizan incluyendo los territorios comprendidos por el sistema de centralidades, pues a la reducción de índices de construcción, se le suma la definición de un tope máximo de densidad que supone en algunas centralidades, como las del Poblado, Manrique o Aranjuez, una reducción efectiva a la mitad de su anterior edificabilidad, en este sentido la condición de centralidad desde el punto de vista de un mayor aprovechamiento del suelo no solo no se ve reflejada sino que se diluye entre el resto de la edificabilidad circundante, pues si bien es cierto que a los corredores que unen el sistema de centralidades se les permite un punto adicional en el índice de construcción del polígono, esta edificabilidad es en muchas ocasiones similar a la que ya se permitía e incluso inferior a la históricamente construida.</p>	<p>centralidades y la normativa adoptada, hizo perder la oportunidad de concebir la ciudad como un proceso más dinámico y por ende su sistema de centralidades, por el contrario ya desde el POT se había considerado solo como centralidades zonales aquellas de origen histórico ignorando que algunas de ellas ya no desempeñan este papel y que en cambio se han generado nuevas centralidades que cumplen papeles mucho más protagónicos en la funcionalidad urbana, esto sumado a la persistencia en el ajuste de la apuesta de los centros de equilibrio norte y sur que ya habían demostrado su inoperancia, sin embargo fueron mantenidos y con normativas que tampoco contribuían a dinamizarlos, tuvo como resultado que la ciudad permaneciera sin consolidar un sistema de centralidades. Aparte de las inconsistencias normativas y de identificación, se tiende a pensar en las centralidades como el espacio público y no como la globalidad del territorio y sus funciones, así como la diversidad de usos, de esta forma no se han instrumentado caminos para repensar este sistema e impulsar su consolidación.</p>
<p>Un corredor de servicios metropolitanos de alta calidad urbanística, localizado a lo largo del río, en armonía e</p>	<p>Paradójicamente, el sistema habitacional de la ciudad en el POT de 2006, se concentra en el corredor del río y en eso pareciera haber coincidencia en el planteamiento y el objetivo de armonía e integración de usos residenciales y</p>	<p>La exclusión de la vivienda del corredor del río pareciera ser una estrategia para proteger el uso industrial o tal vez para especular con el único suelo que tiene la ciudad para localizar con calidad vivienda de todos los estratos, proceso</p>

COMPONENTES ESTRATEGICOS	ASPECTO CONTRADICTORIO	INCIDENCIA
<p>integración con usos residenciales y productivos.</p>	<p>productivos, sin embargo una de las mayores contradicciones en el ajuste del POT frente al modelo que dice mantener, consiste en haber prohibido la vivienda en casi todo el corredor del río, recordemos que en el anterior POT, la aparición de vivienda era solo posibilitada a través de un plan parcial, tal como se hizo en algunos planes parciales, como Simesa, sin embargo esa posibilidad desaparece en el Acuerdo 46 de 2006 y su texto reza así: “Áreas de producción de gran empresa. En general, estas zonas industriales se caracterizan por tener industrias pesadas desarrolladas en lotes grandes (zona industrial de El Poblado, Guayabal y Castilla). Deberán incluir en sus propuestas de desarrollo la posibilidad de crear parques industriales con actividades de alta tecnología, centros de investigación y desarrollo tecnológico compatibles con otros usos urbanos. En las áreas en donde se localizan las actividades industriales con predominio de actividades de transformación, con procesos productivos se requiere control estricto de impactos ambientales y generadoras de alto tráfico, En estas áreas se excluye la posibilidad de mezcla con el uso residencial.” No solo no se permite la vivienda ni con plan parcial sino que en las tablas de usos se cataloga como uso prohibido en la mayoría de los polígonos del río.</p>	<p>que constituye el reto más trascendental del modelo de ordenamiento territorial combinado con la consecuente preservación de los bordes de protección, aunque la realidad haya tomado el camino inverso, sin embargo contrario a lo que suele pensarse, este congelamiento para la vivienda en el corredor del río es la verdadera razón por la cual no hemos apreciado un mayor desarrollo habitacional en el mismo, dado que en el Acuerdo 46/2006 quedó prohibido en una absurda negación del modelo de ordenamiento, las dificultades que pueden suponer los planes parciales, la gestión de los suelos, la asociación de los predios, la oferta de suelos para que sea asequible para hacer vivienda económica, podrían haber encontrado caminos de solución si se hubiera mantenido la idea pues existiendo la demanda se desarrollos habitacionales y ampliando la oferta de manera suficiente no se hubiera generado la presión para expulsar dichos desarrollos hacia la periferia y hacia los demás municipios del Valle de Aburrá. Se puede decir que la escases de proyectos en este sentido fue artificialmente creada por la norma, de ahí igualmente la proliferación de proyectos VIS y VIP desperdigados por el territorio de media y de alta ladera, presión ejercida al congelar el corredor del río para la vivienda con unas poquísimas excepciones en el centro, sin plan parcial, como es el caso del</p>

COMPONENTES ESTRATEGICOS	ASPECTO CONTRADICTORIO	INCIDENCIA
		Chagualo, lo cual se está desarrollando bajo la norma nacional con altísimas densidades puntuales, sin plan parcial y sin mayores mejoras a la infraestructuras y espacio público.
Una ciudad con una racional mezcla de usos que permite distribuir equitativamente en el territorio las actividades productivas, comerciales y de servicios, los equipamientos comunitarios y la vivienda.	El ajuste al POT decide mantener este objetivo o componente de ordenamiento, pero como casi todos los demás sus normativas específicas lo niegan en el mismo articulado, dado que nunca se supo cómo instrumentar el principio de “sana mezcla de usos” por no abordar la reglamentación de una manera consecuentemente novedosa que es la reglamentación vía análisis de los impactos –en vez de listar todo lo que se puede y lo que no se pueda hacer-, establecer el régimen de interrelaciones, dependencias y demandas funcionales y de dotacionales para mitigar los impactos que todo uso provoca, se tomó el camino más fácil de identificar todos los usos posibles y establecer si se pueden o no, utilizando para tal efecto, el listado CIUU que se trata de código de identificación de actividades productivas establecido por las Nacionales Unidas para llevar estadísticas, nada más lejano que para establecer normativas urbanísticas, el resultado es que la mezcla se prohíbe en la mayoría de los casos, distanciando cada vez más la ciudad real de la ciudad normatizada por el ajuste del POT, así pasan a ser prohibidos en los barrios populares las pequeñas industrias tradicionales que sirven de sustento a las familias o por	Este tipo de lógica de reglamentación utilizada en el ajuste del POT prohíbe todo lo que en el imaginario de los funcionarios se sale de un orden por ellos establecido más tendiente a la uniformidad que a la mezcla, nada más lejos del enunciado de este objetivo. Algunos ejemplos son: <p>Cuál es la razón por la cual en el centro de Medellín NO puede haber; ¿alojamientos, moteles, pensiones o posadas, alquiler de vehículos, reparación de neveras, repuestos para vehículos o venta de madera?</p> <p>Porque en el corredor de la avenida del Poblado NO puede haber; ¿almacenes con venta de muebles, artículos de cuero, misceláneas, delicatessen, reposterías, venta de instrumentos musicales, venta de equipos y materiales para oficinas, ópticas, venta de telefonía celular, loterías, <u>oficinas</u>, agencias de viajes, cambios de moneda? La lista se hace eterna de usos prohibidos en una zona que justamente debe ser comercial y se servicios, donde se aprecia una casuística total en la reglamentación de usos del suelo en la ciudad de Medellín desde el ajuste del POT, muy distanciada de la realidad y del objetivo</p>

COMPONENTES ESTRATEGICOS	ASPECTO CONTRADICTORIO	INCIDENCIA
	ejemplo todas las actividades de atención al vehículo en el centro expandido, que es una de las actividades más habituales en este territorio que si bien no poseen un adecuado manejo con su entorno ni con la mitigación de sus impactos, la solución no es prohibir el uso.	que el plan posee.

Fuente: García B., 2014.

Tabla 8. ALGUNOS ASPECTOS QUE AGUDIZAN LAS CONTRADICCIONES ENTRE LOS OBJETIVOS DE ORDENAMIENTO Y LA REGLAMENTACION COMPLEMENTARIA DEL ACUERDO 46/2006 consistente en las NORMAS BASICAS CONSTRUCTIVAS Decretos 409 de 2007 y 1521 del 2008.

OBJETIVO	ASPECTO CONTRADICTORIO	INCIDENCIA
Un crecimiento orientado hacia adentro, con énfasis en las zonas centrales próximas al río dotadas de excelente infraestructura, que experimentan actualmente procesos de estancamiento, degradación o subutilización.	La existencia de unas normas para los aspectos técnicos de la construcción fue establecida como posibilidad en el Acuerdo 62 de 1999, pero solo puede ser llevada a cabo en el marco del desarrollo posterior al ajuste del POT a través inicialmente del decreto 409 de 2007, el cual tuvo que ser modificado a un año de ser expedido por el decreto 1521 de 2008 según explica la exposición de motivos porque: “se evidencia que éste, en algunos aspectos no responde a las constantes y permanentes dinámicas	La aplicación cotidiana de los decretos de normas básicas constructivas del POT hace muy poco viable la construcción formal y legal en la ciudad, esto es sin tomar el “atajo” de las VIP o hacer desarrollos ilegales. Desde un comienzo las normas de edificabilidad, uso y obligaciones son, como se describió antes, muy difíciles para cumplir, estos dos decretos ya hacen imposible de cumplir lo que ya era difícil, para explicarlo es necesario abordar sucintamente la aplicación de estas normas en varios casos de consolidación (ya vimos que los planes parciales eran imposibles o porque se les prohibió la vivienda o por sus altas obligaciones) así que estos ejemplos; uno de consolidación nivel 1, que es una de las áreas que mayor protagonismo debe tener en el modelo de crecimiento
Un río Medellín (río Aburrá) integrado espacial y ambientalmente al	urbanas que son el objeto de la planificación espacial de la ciudad” al tiempo que en esos mismos considerandos se anuncia que esta	

OBJETIVO	ASPECTO CONTRADICTORIO	INCIDENCIA
<p>desarrollo urbanístico de la ciudad, y que aporta significativamente a su valor paisajístico y a su espacio público.</p> <p>Una ciudad con un sistema jerárquico de centralidades en equilibrio dinámico, a partir del centro tradicional y representativo, de unas centralidades de equilibrio norte y sur propuestas y de los centros zonales debidamente complementados con un amplio subsistema de centros barriales.</p> <p>Un centro tradicional y representativo con recuperada calidad y significación, mediante proyectos e intervenciones</p>	<p>reglamentación no invade las competencias del POT es decir de Concejo, de la siguiente forma: <i>“En el presente Decreto no se incluyen aspectos que hacen parte de la órbita funcional de los Concejos, específicamente en lo que corresponde a la función expresada en el artículo 313, numeral 7 de la Constitución Política y que fueron desarrollados por el Concejo de Medellín en el Acuerdo 46 de 2006.”</i></p> <p>Sin embargo esto no es cierto, pues esta normativa rebasa los aspectos de normas técnicas para la construcción y la urbanización e ingresan en el ámbito del aprovechamiento y uso del suelo, competencia exclusiva del POT, en los siguientes aspectos:</p> <p>TIPOLOGÍAS DE VIVIENDA SEGÚN</p> <p>FRANJAS DE DENSIDAD, ÁREAS Y FRENTES MÍNIMOS para todos los tipos de desarrollos y todos los tratamientos urbanísticos, así como obligaciones urbanísticas, DESARROLLOS URBANÍSTICOS PARA ACTIVIDADES ECONÓMICAS, retiros a ejes de vías (que condicionan edificabilidad y alturas) así como las normas de aplicación de los usos del suelo.</p> <p>De esta manera resulta casi inocuo basarse en el POT para entender la</p>	<p>hacia adentro pues son los sectores con buen urbanismo que pueden ser densificados, el otro ejemplo se desarrolla en redesarrollo primer grupo que son sectores con buenas especificaciones urbanísticas en las que antes del ajuste se requería plan parcial y ahora fueron liberados al predio a predio por el Acuerdo 46 de 2006:</p> <p>Caso 1: consolidación nivel 1 – Conquistadores,</p> <p>El Acuerdo 46 de 2006 le estableció un índice máximo de construcción de 3,4 con una densidad máxima de 350 viviendas por hectárea, si el lote promedio del sector mide 12 metros de frente por 30 metros de fondo, tiene en promedio 360 metros cuadrados, lo que le permitiría construir 1.224 m² si se ocupara el 60% del predio y se adicionan las áreas de zonas comunes tendríamos la posibilidad de construir un edificio de 12 pisos, con 26 apartamentos y dos locales. Si aplicamos las cesiones establecidas -5,6 m² a ceder por cada habitante y 20 m² por cada 100 a construir en otros usos- la cesión total serán 573,66 m² a ceder, es decir más de vez y media el lote a construir, el tope de la densidad puntual sería de 94 apartamentos pero solo se pueden realmente construir 26 o 28 si son de 90m² de superficie, a lo sumo apartamentos de la mitad del área en el límite mínimo de la VIP no llegarían a</p>

OBJETIVO	ASPECTO CONTRADICTORIO	INCIDENCIA
<p>estratégicas a su interior y en su periferia</p>	<p>edificabilidad y uso de un predio y conocer si se está cumpliendo con el modelo de ordenamiento territorio que el crecimiento hacia adentro implica, pues estas reglamentaciones en general caen en el detalle de los frentes de lotes, retiros, volumetrías y áreas mínimas que por lo general son mucho mas restrictivas que la norma general que establece el POT de forma tal que si esta ya era contraria al modelo de ordenamiento esta se hace mucho más difícil de aplicar pues termina de congelar las posibilidades de construcción en los territorios que se consideraban como la base para el crecimiento hacia adentro, estos son el corredor metropolitano (ahora solamente industrial), el sistema de centralidades y el centro principal, especialmente castigados estos últimos pues las áreas mínimas para un desarrollo y los retiros a ser dejados por las construcciones son de muy difícil implementación pues la mayoría de estos territorios poseen una prediación pequeña, pues se trata de zonas antiguas de la ciudad y por su heterogéneo desarrollo no es muy factible englobar predios. Por otra parte las zonas de consolidación nivel 1, que también deberían tener un papel importante en el modelo de crecimiento hacia adentro son duramente castigadas en estas</p>	<p>copar la densidad, es decir que la densidad tope máximo establecida por el POT es inalcanzable por el escaso índice de construcción asignado y eso que esta es la zona de más alto índice y densidad. Ahora bien aplicando las norma básica constructiva este predio no puede utilizar ninguna de las normas previstas pues aunque el promedio de predios del sector de Conquistadores tiene las dimensiones anotadas; 12 m de frente y 360 m2 de área, la norma complementaria para poder construir exige un lote de frente mínimo de 20 metros (ocho metros más de lo que los lotes tienen) y un área mínima de 450 m2 (pero tienen en promedio 360 m2, así es muy posible que un potencial desarrollador del “crecimiento hacia adentro” en la zona supuestamente más favorecida por esta política –uno de los pocos sectores al lado del río a los que no se les prohibió la vivienda-, tenga las siguientes opciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Comprar el predio de al lago si es que está disponible, en ese sentido debe pagar tres lotes y medio; los dos donde debe construir, y lote y medio el que debe ceder, esto desde el punto de vista financiero supone un incremento del triple del costo de la tierra –suponiendo que la tierra descienda de valor levemente- lo que implica un incremento en el valor de venta de los apartamento que hubieran

OBJETIVO	ASPECTO CONTRADICTORIO	INCIDENCIA
	<p>reglamentaciones complementarias pues si las obligaciones de cesión son altas en el POT, esto se agudiza con las exigencias de estacionamientos, el frente mínimo y el área del predio, pues la norma se basó en colocar un estándar siempre más alto en área y frente en comparación con el existente, para promover la integración de predios, pero no existe un aliciente en edificabilidad para llevarlo a cabo.</p>	<p>podido ser para estrato 4 pero tendrán que serlo para un hipotético estrato seis.</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. Inventarse un proyecto VIS – de esos que no lo son- pero que admite construir mucho más, vender un poco más barato para el mercado que realmente puede comprar, pero más apartamentos, sin el pago de obligaciones y con exenciones tributarias de diversa índole. 3. Tramitar para la casa de dos pisos que existe una licencia de adición y ampliación, construir con ella realmente unos mil metros cuadrados de construcción, sin parqueaderos, que podrían ser 8 apartamentos y dos locales, sin parqueaderos, sin pagar obligaciones urbanísticas (por el tipo de licencia y porque se reportan menos soluciones), sin englobar otro lote, no es el gran negocio pero existe una utilidad básica, pero el desarrollo es informal y de baja calidad urbanística y arquitectónica. 4. Irse a construir a otro municipio. 5. Dedicar la inversión a otra cosa. 6. Perder dinero? <p>En las áreas de redesarrollo primer grupo pasa algo similar, en el cual se puede realizar un ejercicio similar al que acabamos de hacer en consolidación nivel 1:</p> <p>En la zona de Santa María de los</p>

OBJETIVO	ASPECTO CONTRADICTORIO	INCIDENCIA
		<p>Angeles, el lote mínimo según la norma complementaria debe tener de frente 24 metros y un área de 1200 m2 pero en la realidad los predios poseen la mitad del frente y un área de 800 m2, luego la edificabilidad asignada por el POT tampoco es realizable, aunque en este caso sería más factible el pago de obligaciones pues el aporte es el mismo visto antes pero el m2 de construcción se vendería más caro en este sector. En este caso no se explica el por qué si en este polígono ya está en desarrollo un plan parcial para casi la mitad del barrio, porque no se exigió la elaboración de plan parcial para el resto, pues si se busca propiciar englobes de lotes el medio más efectivo como en el plan que actualmente se ejecuta, para lograrlo son las Unidades de Actuación Urbanística, pues de otra forma el privado no tiene herramientas para “obligar” a otro privado a venderle, este plan parcial además ya ha logrado toda una manzana nueva de parque público para el barrio que antes no existía, mediante el desarrollo predio a predio que ahora se habilitó, esto no se garantiza.</p>

Fuente: García B., 2014.

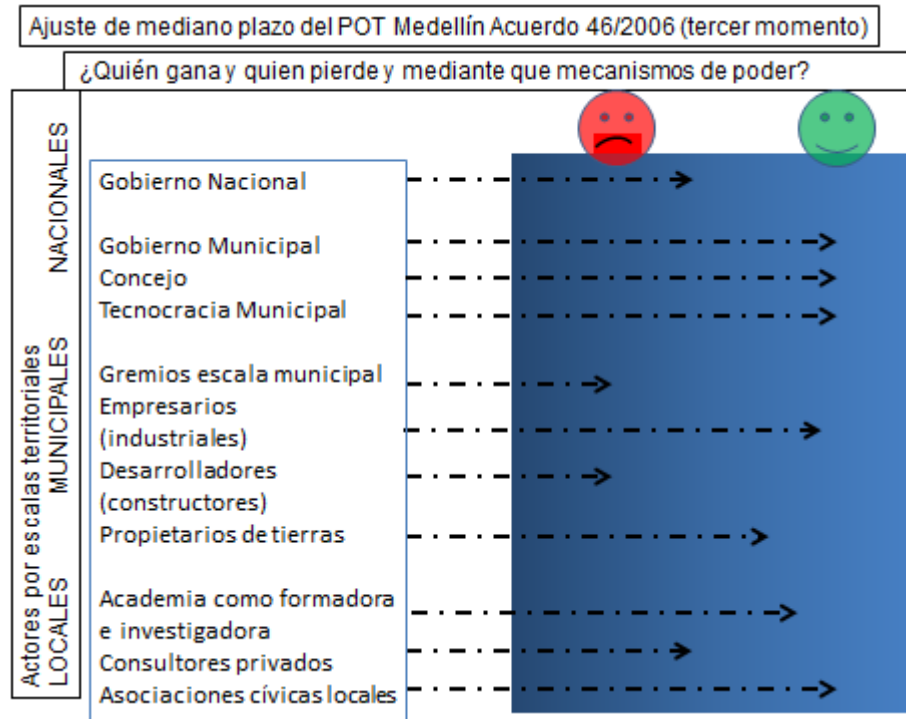
¿Quién gana y quien pierde y mediante qué mecanismos de poder?

Frente al listado de grupos de actores utilizado en los anteriores momentos se hace énfasis en los actores municipales y locales, aunque se incluye al Gobierno nacional (ejecutivo), la siguiente es la lista a incluir en el análisis:

- Gobierno (Ejecutivo) Nacional
- Gobierno (Ejecutivo) Municipal
- Tecocracia Municipal
- Concejo Municipal.
- Gremios escala municipal
- Empresarios
- Desarrolladores
- Propietarios de tierras
- Academia como formadora e investigadora
- Consultores privados
- Asociaciones cívicas locales

La siguiente gráfica ilustra las posibles repercusiones sugeridas que generan a estos grupos de actores la expedición del ajuste del POT acuerdo 46 de 2006 con respecto a los actores estratégicos señalados, ubica las opciones entre una posible pérdida de poder inherente a la naturaleza e intereses de cada grupo de agentes y en el otro extremo un claro beneficio o posicionamiento que les facilitará mayor poder, esta clasificación se deriva de una parte de las obvias relaciones positivas o negativas que las decisiones tomadas, se detallan con las argumentaciones contenidas en la Tabla 9 y también se sustentan sobre todo en los análisis contenidos en el capítulo 4, sin que en ningún momento se pueda, ni generalizar para el universo de actores, ni asumir como una medición cuantitativa, sino más bien surgida del análisis en el marco de la narratología:

Gráfico 19. Agentes ganadores y perdedores del tercer momento en la escala municipal:



Fuente: García B., 2014.

En muchos aspectos la reducción de las posibilidades de construcción para el sector empresarial privado dedicado a esta actividad representa una pérdida tanto para el Gobierno Nacional como para el sector constructor, sin embargo para el primero, la inclusión del artículo en el POT que permite de manera indiscriminada la utilización de los estándares para VIP del decreto nacional 2060 de 2004 termina por representar una ventaja para el gobierno nacional, pero esto solo será evidente con el paso de los años y la realización de un gran número de proyectos VIS y VIP algunos realmente económicos y otros no, realizados sólo con el fin de burlar la norma restrictiva del POT.

En términos generales la pérdida de poder del sector empresarial es muy alta así como de los gremios en general, incluyendo por ejemplo a Fenalco, pues las normas de uso del suelo se vuelven más restrictivas, impidiendo la aplicación de la política de “sana mezcla de usos”, igualmente hay un retroceso en el poder de los consultores privados, pues frente al claro desincentivo de los planes parciales, éstos pierden el terreno ganado tras el auge de la figura hasta ese momento.

Los grandes ganadores de poder, en este momento, son los tecnócratas municipales, los cuales logran imponer en este Acuerdo su visión del ordenamiento territorial, -en términos generales una visión restrictiva y cerrada al emprendimiento privado-, la cual se ve muy favorecida por coincidir con el mensaje político que tanto el Ejecutivo municipal y el Concejo, necesitaban mostrar a la ciudadanía; un alcalde que a pesar de su familia constructora, reduce el poder de este grupo y un Concejo que re-direcciona la construcción, dado que en la Fichas había cometido un claro error que se había hecho parte del descontento de sus electores.

Este “acto de contrición” que lleva a cabo el Concejo, posee incalculables ventajas electorales, pues lo reconcilia con las organizaciones cívicas que vieron con horror como se estaban deteriorando los barrios con el crecimiento desmedido motivado por la Fichas del año 2006, para lo que no estaban preparadas las comunidades, era para que este “remedio” fuera peor que la enfermedad y es que en los siguientes años verán cómo se agudiza la densificación de los barrios, ya no por acción de las normas locales, sino por la irrupción de proyectos de VIP, (unos reales, la mayoría falsa VIP), tanto en los barrios populares como en los barrios de clases medias y altas, originados en el terrible error de incorporar la norma nacional como mecanismo para no cumplir con las exigencias del mismo POT.

La siguiente Tabla 9, describe con mayor detalle los posibles intereses esenciales de los actores involucrados especialmente en la estrategia de crecimiento hacia adentro, es decir frente a la transformación en el corredor del río o su renovación urbana, la cual se ve inhibida por las decisiones tomadas por el ajuste del POT, se propone una segunda hipótesis sobre el interés emergente, es decir a través del ejercicio de poder, algunos intereses que no resultan enunciados directamente pero en el proceso se empiezan a evidenciar, como intención o mecanismo de poder por lo general encubierto, argumentando su causa u origen:

Tabla 9. Análisis de posibles intereses de agentes frente al congelamiento de la renovación en el corredor del Río mediante el Acuerdo 46 de 2006.

SECTOR	AGENTES	INTERES ESENCIAL	HIPOTESIS DE INTERES EMERGENTE	CAUSA / ORIGEN
PUBLICO	CONCEJO Municipal	Deciden en el POT prohibir en la mayoría del corredor el río la vivienda	Se busca proteger la actividad industrial, aparte de defender los intereses potencialmente vulnerados por el redesarrollo; algunas empresas, trabajadores, negocios actualmente establecidos.	Pareciera una política para evitar el desplazamiento de la actividad productiva de la ciudad, sin embargo si se consciente de que la norma urbanística no gobierna la economía, parecería más una medida para favorecer la especulación con esas tierras.
	Autoridades de planeación (Alcalde, Director, subdirectores)	Deciden en el POT prohibir en la mayoría del corredor la vivienda, crean dos categorías de redesarrollo; una con plan parcial en áreas industriales donde no se puede hacer vivienda y otras sin plan parcial abiertas a todos los usos	Se trata de enviar un mensaje político a nivel local y nacional en relación al NO favorecimiento a la actividad constructora, en supuesto detrimento de la actividad productiva y a la ciudad en general, aunque los principios del modelo se mantienen, se contradicen en	La necesidad política de mostrar transparencia de la administración así como el favorecimiento de los intereses establecidos y amenazados por el redesarrollo – algunas industrias, la opinión pública no muy bien informada- configuran un terreno apropiado para tomar esta decisión. ²²

²² Al respecto resulta muy apropiado para entender el fenómeno el trabajo analizado de la investigadora Stone (2008), en el cual se analiza la toma de decisiones del político, que por encima del bien general, enfatiza su proyecto político haciéndolo parecer como la interpretación correcta del beneficio común o la mejor solución.

SECTOR	AGENTES	INTERES ESENCIAL	HIPOTESIS DE INTERES EMERGENTE	CAUSA / ORIGEN
			toda su normativa general.	
	Funcionarios de planeación	Su posición en contra del redesarrollo del Río –a pesar de que formalmente defienden el crecimiento hacia adentro- es validada y se convierten esenciales tomadores de decisiones en este mismo sentido.	El congelamiento del río es una conquista de este grupo frente al éxito de los planes parciales que alcanzaron a ser aprobados antes del ajuste, dado que defienden que “así no es” cierran las posibilidades a nuevas soluciones.	Están inmersos en el tradicional enfrentamiento entre el sector público – quienes defienden el interés colectivo- y el sector privado –el interés particular-, siendo que más bien defienden en nombre del interés colectivo su propia cuota de poder, en la toma de decisiones que el instrumento plan parcial y el POT les había limitado.
SECTOR PRIVADO	GREMIOS			
	CAMACOL	Se manifiesta en contra de la prohibición pero ve con buenos ojos el levantamiento de los planes parciales	En un comienzo promueve una oposición a las políticas restrictivas, pero al final las acepta, pareciera que en el momento que se abre la posibilidad de hacer VIS con la norma nacional y no aplicar el nuevo POT.	La defensa de sus intereses no logra trascender a los intereses de ciudad o aglutinarlos, al final terminan conformes, se evidencia una gran fragmentación en grupos y opiniones a su interior.
	SOCIEDAD DE ARQUITECTOS - LONJA DE	Su participación es muy pobre y no manifiestan una posición clara.		Falta unidad de criterio, posiciones de debate, estudios de soporte, opiniones bien fundamentadas.

SECTOR	AGENTES	INTERES ESENCIAL	HIPOTESIS DE INTERES EMERGENTE	CAUSA / ORIGEN
	PROPIEDAD RAIZ – SAI			
	FENALCO	Manifiesta su preocupación ante la propuesta de prohibir nuevos centros comerciales en la ciudad y sobre todo en el corredor	Al tiempo que protegen su actividad, quisieran conservar las normas de uso que han sido bastante amplias a la mezcla de usos, sin embargo se quedan solos en la discusión para evitar la “rigidización” de las normas de uso que el nuevo POT creó.	
	CAMARAS DE COMERCIO -	Sus posiciones son ambiguas, pues de un lado protegen actividades industriales pero por otro conocen las dificultades de limitar el comercio y la construcción de vivienda.	No fijan una posición clara sobre el ordenamiento territorial, terminan apoyando el POT.	Hay una gran dificultad para poder “territorializar” los temas económicos y las apuestas de los Cluster.
	ANDI	Considera en general un acierto la protección de la industria en el corredor del río.		
	URBANIZADORES CONSTRUCTORES DE GRAN	No manifiestan públicamente una posición concreta,	Extraoficialmente y de forma puntual se muestran contrarios a las medidas.	Es importante recordar que habiendo sido adoptados dos grandes planes parciales y empezando su ejecución es probable que esto asegurara un mercado para corto y

SECTOR	AGENTES	INTERES ESENCIAL	HIPOTESIS DE INTERES EMERGENTE	CAUSA / ORIGEN
	ESCALA			mediano plazo así como eliminaba la competencia.
SECTOR ACADEMICO	(NO AGREMIADO)	De manera aislada algunas universidades manifiestan su oposición al modelo de congelamiento, mientras que algunos agentes académicos importantes validan la propuesta.		No existen grandes debates académicos sobre el tema, la academia se margina de las discusiones centrales, así actúan como actores pasivo de validación positiva de las propuestas.
SECTOR COMUNITARIO	CONSEJO TERRITORIAL DE PLANIFICACIÓN - CONSEJO CONSULTIVO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES	Prima la visión de que en Medellín “ya no cabemos más” y la consolidación del “statu quo” en la mayoría de las agremiaciones.	Dado que no están presentes las voces de aquellos “que no caben en la ciudad” como las Organizaciones Populares de Vivienda o grupos más vulnerables, prima la idea de que la ciudad se debe quedar como está, así como el corredor del río.	La conformación de estas entidades deja fuera grupos sociales importantes que justo son los que poseen menos canales de participación efectiva, los políticos del momento supieron capitalizar dos percepciones muy relativas; asociar al sector privado en especial el que integra el Cluster de la construcción como “los malos de la película” y la sensación regionalista de que Medellín se llenó de gente de fuera y eso es malo.

Fuente:

García

B.,

2014.

¿Hacia dónde vamos con esta planificación?

Resulta muy grave que para corregir los errores de las anteriores ejercicios de planificación se tomen las medidas completamente opuestas, sin mediar un punto medio de reflexión, igualmente es muy grave que los actores “se turnen” como lo hemos visto, las oportunidades de inhibir a su opositor en una suerte de acciones y reacciones violentamente contrarias, estando de por medio la ciudad y la ciudadanía.

En este momento se aprecia cómo es manipulada la opinión pública en los procesos de planificación, aplicándose medidas que nominalmente recuperan el poder de la ciudadanía al proponer la protección de los entornos barriales, pero al mismo tiempo se abre la compuerta de las peores trasformaciones, en nombre de la producción de vivienda económica, que no es otra cosa que la promoción de algunos sectores constructores a beneficiar.

¿Tal desarrollo es deseable?

La planificación del ordenamiento territorial municipal no debería ser el tablero de ping-pon donde se cobran las revanchas entre los tecnócratas y el sector privado, estando de por medio temas cruciales como la sostenibilidad territorial, hemos visto cómo medidas extremas de los primeros, originan más informalidad y mayor presión para la expansión urbana, se puede afirmar que este momento impulso la informalización del sector formal de la construcción y llevó a alejar más aún las soluciones habitacionales que la población realmente necesitada requiere, agudizando problemas como la segregación socio espacial y la presión por urbanizar los suelos rurales.

Es importante analizar cómo mediante las medidas tomadas los únicos afectados fueron las comunidades de los barrios donde se pretendía disminuir la construcción, pues se intensificaron los procesos de densificación, además muchas veces en forma de “falsa VIP” y las comunidades pobres que de nuevo no encontraron soluciones habitacionales dignas, ni una localización en el territorio más que marginal, por el contrario, los grandes ganadores fueron los políticos que “quedaron bien” al promover un POT nominalmente restrictivo pero finalmente permisivo, así como la tecnocracia local y parte de la academia de apoyo a estos procesos en forma de consultores, al visualizar un Plan de

Ordenamiento que en el papel es “el deber ser” en cuanto a su visión del ordenamiento, aunque que no tenga nada que ver con la realidad del territorio.

De esta manera aunque la ciudad sea diversa y mixta, imponen una reglamentación a través del código CIU, restrictiva y monofuncional, aunque la ciudad clame dar una mejor utilización de los suelos cercanos al río, pues el déficit habitacional se ubica para 2014 en 49.000 unidades²³ y por falta de suelos habilitados cada vez se presionan más los frágiles bordes rurales y los ecosistemas allí existentes, se debe proteger a toda costa una industria que está más interesada en diversificarse, para sacar rentas adicionales a sus terrenos.

¿Qué debe hacerse?

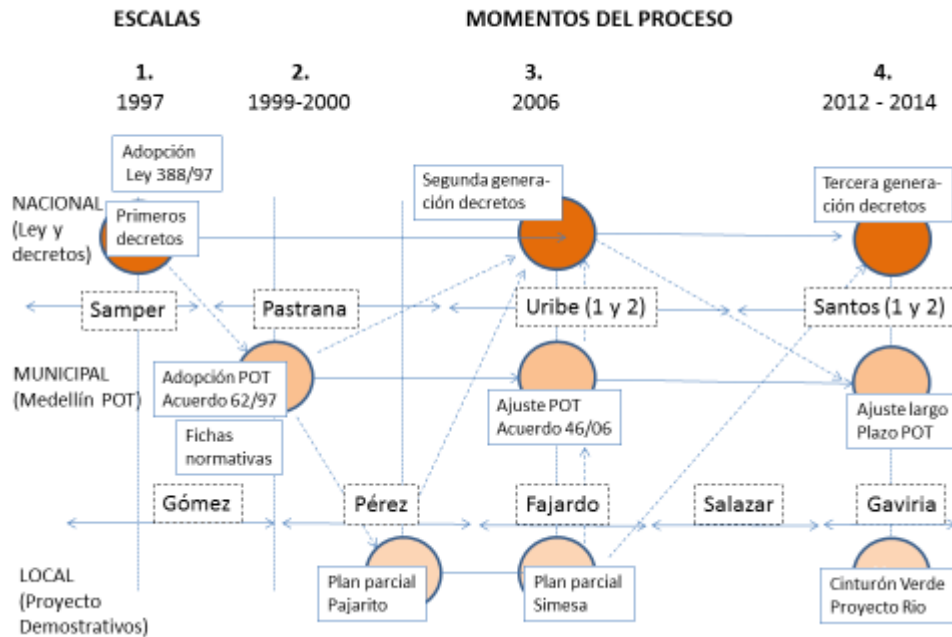
Se debe encontrar el punto medio en este juego de extremos, se debe buscar el equilibrio entre la necesidad de dar acogida a los desarrollos habitacionales de diversos ingresos y las nuevas funciones urbanas, sin poner en peligro la sostenibilidad territorial, se deben colocar seriamente sobre la mesas las opciones, los “pros y los contras” del crecimiento hacia adentro y de la contención de la expansión urbana de la ciudad y construir verdaderos pactos sociales al respecto.

5. Nueva generación reglamentaria nacional y el ajuste de largo plazo del POT. Escalas nacional y municipal - cuarto momento.

La siguiente gráfica número 20, ilustra el momento temporal a analizar, en el presente aparte:

²³ Conclusiones extraídas del Estudio de la demanda de suelos para VIS e Instrumentos de Gestión del suelo, CEHAP 2013 y procesadas por el DAP para el Documento técnico de Soporte del POT 2014.

Gráfico 20. Cuarto momento – escalas nacional y municipal.



Fuente: García B., 2014.

El momento actual (2014) y los dos años previos, poseen como hitos a analizar en la escala nacional, la generación de una nueva generación de decretos reglamentarios, menos copiosa que la anterior de 2006 – 2007, pero muy significativa en términos de la reacción que genera este nivel, frente a los procesos de ajuste de los principales POT del país y concretamente los de Bogotá y Medellín, procesos que se están produciendo en este momento.

Este análisis será más breve con respecto a los anteriores, por un parte porque como tal no ha habido aún una concreción de los acontecimientos determinantes, es decir los actos administrativos que concretan la decisión no han sido tomados en varios casos o han sido suspendidos como se explicará.

Otra característica de este momento, es que analizaremos simultáneamente la escala nacional con la escala municipal, resaltando sus interrelaciones así como sus particularidades. De nuevo aunque esta investigación toma como estudio de caso Medellín, es imposible desligar del desarrollo de los acontecimientos en términos de las reglamentaciones nacionales que impactan a todas las ciudades, del caso de Bogotá,

pues estas reglamentaciones han sido en varias ocasiones, producto de las relaciones de poder entre los grupos que gobiernan ambas escalas; la nacional y la distrital, siendo en muchas ocasiones Medellín impactada por esta tensión, sin que necesariamente la comprometa, en este momento se evidencia una vez más esta situación que ya vimos en los otros momentos, con respecto a reglamentaciones nacionales.

Vale la pena reconocer en primera instancia, que las complejísimas relaciones entre el gobierno nacional y la administración del alcalde de Bogotá; Gustavo Petro (2012 – 2015), han influido directamente en esta tercera generación de reglamentaciones nacionales de la Ley 388 de 1997; los temas centrales del debate han sido, el compromiso del gobierno nacional con el sector constructor privado y la habilitación de “locomotora” de la construcción como estrategia de crecimiento económico, la cual en ocasiones ha colisionado con las políticas distritales de ordenamiento territorial, así como con los intereses del sector empresarial de Bogotá, representados de nuevo entre la escala nacional por parte del grupo inicial del PNUD de la época de elaboración de la Ley 388/97 y complementado por el equipo del primer POT de Bogotá, ahora francamente parte de la agremiación de constructores CAMACOL²⁴.

Las diferencias se centran al inicio de la administración Petro, en la manera cómo se hará exigible el aporte de construcción de VIS y de VIP a los desarrolladores privados, pues si bien los dos grupos y escalas de poder, coinciden en la necesidad de obligar a dichos desarrollos en la promoción de la construcción de vivienda social, el gobierno nacional la enfoca en la denominada “Ley Lleras” y en su decreto reglamentario 075 de 2012, en una proporción porcentual exigible de reserva de suelos para VIP en las áreas de expansión urbana, pero el Distrito pretende que ésta obligación se haga extensiva a todo tipo de

²⁴ En el segundo momento nacional se había mencionado a la Directora de Desarrollo Urbano del Ministerio; Arq. Sandra Forero, quien para el momento actual es la Gerente Nacional de CAMACOL, por otra parte denominada “disidencia” del grupo inicial del PNUD, en cabeza de la Abogada Maria Mercedes Maldonado, ha sido la Directora de Planeación y Secretaria de Hábitat de la Administración Distrital del Alcalde Petro, marcando claramente los dos grupos de poder que se enfrentan de nuevo.

desarrollos tanto en los suelos de expansión como en los desarrollos en la ciudad construida en proceso de consolidación y para todo tipo de desarrollos independientemente de su uso o destinación.

Este enfoque va en contravía de los intereses de los desarrolladores de proyectos en suelos urbanos consolidados, de forma tal que de manera simultánea, mientras el gobierno nacional expide el citado decreto para aplicar las obligaciones solo en suelos de expansión y en planes parciales de renovación urbana, el gobierno distrital expide un decreto, obligando a la aplicación de obligaciones de VIS y VIP a todo tipo de desarrollos constructivos, generando un sistema de pago que le permita al Distrito cobrar en forma de derechos fiduciarios el pago de esta obligación para aquellos constructores que no materialicen en suelo o construcciones los porcentajes estipulados de vivienda social al interior de sus proyectos.

Vale la pena aclarar, que al margen de la validez o no del planteamiento del Distrito al respecto, expedir dicha reglamentación en un decreto distrital que no está soportado de ninguna forma del POT vigente de ese momento y no a través de la revisión u ajuste del POT de Bogotá, constituye una violación al régimen de la Ley 388/97.

Consciente la administración distrital de que este tipo de medidas estructurales deben ser incluidas en un nuevo POT y que además muchos otros aspectos requieren de un nuevo marco normativo local, se proponen el proceso de revisión y ajuste del Plan vigente²⁵, el cual había sido intentado por el gobierno anterior (Samuel Moreno) sin éxito por múltiples razones, de forma que proceden a formular una revisión “extraordinaria” del Plan de Ordenamiento de Bogotá.

²⁵ El POT vigente de la época era el elaborado por la administración Mockus, en el cual había trabajado fuertemente la Dra. Maldonado, ahora Secretaria del Hábitat, pero múltiples aspectos y cambios de enfoque implicaban cambiar el POT, entre ellos la necesidad ordenada por el Alcalde Petro de buscar un desarrollo más hacia “adentro” (como el de Medellín) y reducir la expansión urbana, así como corregir la inoperancia del sistema de UPZ (“hijas” de las Fichas de Normativa de Medellín).

Las razones del porqué se trata de una revisión extraordinaria y no ordinaria, no son muy claras, probablemente, los plazos fijados por el POT vigente, para su revisión no se habían cumplido, en todo caso al tratarse de este tipo de revisión la propuesta empieza a tener problemas de coherencia jurídica, pues tal tipo de revisión no permite cambiar el modelo de ordenamiento territorial y es eso lo que se busca cambiar.

Más allá de los aspectos de forma, la propuesta de nuevo POT de Bogotá, incluye lógicamente las medidas en controversia sobre aportes a VIP y a VIS con las que el sector constructor y el gobierno nacional no están de acuerdo, aparte de esto, dos temas igualmente polémicos; la necesidad de reducir los suelos de expansión urbana, en los cuales el gobierno nacional y sus aliados del sector privado, tenían la esperanza de ejecutar macroproyectos de interés social, pero ahora el Distrito planteaba un viraje hacia un modelo de “ciudad compacta”.

Por otra parte el nuevo POT, introduciría el pago de obligaciones urbanísticas y cesiones a todos los desarrollos, ya no sólo a las urbanizaciones nuevas sino también a los desarrollos lote a lote en tratamientos de consolidación, idea que se aplica en Medellín desde el POT de 1999. Esta última medida resulta bastante negativa para los intereses del sector privado pues hasta la fecha los constructores de los suelos urbanos que no ejecutaban urbanizaciones y que probablemente licenciaban la mayor cantidad de metros cuadrados nuevos, no han tenido esta obligación, lo cual reduciría sus utilidades.

Lo anterior sumado al hecho de que los constructores de Medellín venían quejándose de este pago de obligaciones a los desarrollos individuales, sobre todo cuando el ajuste del POT de 2006, multiplicara casi cuatro veces el monto a pagar y efectivamente configura un aporte demasiado oneroso para la mayoría de los desarrollos, hace que el gobierno nacional intente salirle al paso de esta implementación “trasplantada” a Bogotá y elabora un proyecto de decreto que prohíba este tipo de obligaciones para los constructores.

A comienzos de 2013, la administración municipal de Medellín, conoce el proyecto de decreto por medio del cual se modifica el Decreto Nacional 879 de 1998, el cual reglamenta los procedimientos y contenidos de los POT, pero a su interior y sin que tenga mucha relación con la materia a reglamentar, prohíbe el cobro de obligaciones en suelos con tratamiento de consolidación, modifica todo el régimen de tratamientos urbanísticos y

reitera las obligaciones de VIP y VIS solo para suelos de expansión, todo con el fin de incidir en el nuevo POT de Bogotá que aún no se había adoptado y desmontar el sistema de obligaciones urbanísticas de Medellín, en una clara reacción a los excesos cometidos en este tema por el Acuerdo 46/2006.

Vale la pena aclarar, que los montos de los aportes a cargas efectivamente deben ser revisadas y armonizadas en el contexto del ajuste del POT de Medellín que actualmente se tramita, pero otra cosa sería eliminar el cobro, como pretendía este decreto nacional, lo cual sería profundamente inconveniente para esta ciudad, dado que hasta ahora ha sido el principal instrumento de reparto equitativo de cargas y de beneficios.

Este proyecto de decreto nacional nunca fue adoptado, en parte porque las ciudades capitales en cabeza de Medellín, gestionaron en varias reuniones la inconveniencia de este desmonte de las obligaciones, aunque se realizaron propuestas para ajustar el decreto, pero al final no hubo tal decreto, pero la razón principal fue que aunque el POT de Bogotá fue adoptado por decreto del Alcalde en 2013, el mismo fue “suspendido” en su aplicación por sentencia del Consejo de Estado en desarrollo de la múltiples demandas que posee por errores de trámite en su aprobación. Luego no quedando en firme el nuevo POT de Bogotá, el gobierno nacional al parecer perdió el interés de regular este tema que ya había dejado de ser una amenaza para los constructores de la Capital, dejando a su vez a los constructores de Medellín a su “suerte” para renegociar el monto en el nuevo POT en formulación.

Merece especial mención, la disposición contenida en la Ley que adopta el Plan Nacional de Desarrollo de Gobierno Santos –que enmarca este momento-, acerca de impedir la aplicación de planes parciales en los suelos con tratamiento de desarrollo incluidos en los suelos urbanos, pues los planes de ordenamiento de las principales ciudades del país, habían en su autonomía local, establecido la obligación de elaborar planes parciales en estos suelos sin desarrollar al interior del perímetro urbano, pero incluía muchos de los suelos que el gobierno nacional y agentes privados buscaban desarrollar con celeridad y el plan parcial suponía un obstáculo para el despegue de la política de construcción y de VIS.

Esta regulación nacional “libera” de tal proceso estos casos, lo cual va en contravía con lo dispuesto por los POT afectando de manera importante la planificación de los municipios y distritos sobre estos suelos de oportunidad, de nuevo la mayor afectada es Bogotá, siendo ésta otra forma de injerencia de la escala nacional en la planificación local, no acorde ni con la Ley 388 de 1997, ni con la Constitución, sin embargo al no ser hasta ahora demanda esta reglamentación, continúa vigente.

La marcada polarización entre el nivel nacional y el nivel distrital, en asuntos de ordenamiento territorial, los intereses del sector constructor y la aplicación de las políticas de promoción de la vivienda social, han dado un giro sorprendente en los últimos seis meses, consistente en que ambos grupos de poder han encontrado sus puntos de convergencia, los cuales en principio reconocen la necesidad de construir importantes volúmenes de vivienda de interés social –aparte de otros temas estructurales como la necesidad de construir el Metro de Bogotá-, y dado que tanto el gobierno nacional como el distrital buscan desesperadamente el cumplimiento de sus metas en este sentido y otras acciones como impulsar el desarrollo de grandes proyectos urbanos al interior de la ciudad en donde las escalas poseen intereses convergentes como es el caso del proyecto de renovación urbana del Centro Administrativo Nacional –CAN-, han hecho que se produzcan acercamientos y trabajos conjuntos en los últimos meses de este año 2014.

Pero existe otro trasfondo político en esta especie de “tregua” e inclusive de entendimiento entre las dos escalas, como fue el innegable apoyo del Alcalde Petro a la reelección del presidente Santos.

En el plano municipal de Medellín, este momento se caracteriza por la formulación del ajuste de largo plazo del POT, es decir la oportunidad de corregir los errores cometidos por el Acuerdo 46 de 2006, y por la Fichas de Normativa del año 2000, así como mejorar las apuestas del POT original de 1999, las siguientes son las principales apuestas que contiene la propuesta en debate en el Concejo Municipal:

- En términos generales se mantienen los rasgos esenciales del modelo de ordenamiento territorial vigente, es decir; crecimiento hacia adentro y control de la expansión urbana, ahora reforzado con las recientes evoluciones del proyecto del parque del río Medellín (que permitiría una transformación del eje principal de la

ciudad y del redesarrollo del corredor del río, apuesta esencial del crecimiento hacia adentro) y de los macroproyectos del cinturón verde, como estratégica tanto de contención de la expansión urbana como de mejoramiento integral en los barrios de borde urbano-rural.

- Se adiciona al modelo de ordenamiento territorial, el nuevo eje oriente-occidente conformado por los sectores asociados a las quebradas La Iguaná y Santa Elena y por ende a las conexiones con occidente y oriente cercanos, como nuevos ejes de desarrollo urbano complementarios al eje tradicional norte – sur del río, en concordancia con la visión regional y departamental.
- Sobre los ejes mencionados se enfatizan las apuestas de crecimiento urbano y mayores transformaciones, así como la aplicación de obligaciones de VIS y VIP para buscar la generación de proyectos de vivienda económica en óptimas condiciones de localización, al tiempo que en las denominadas zonas de ladera o barrios mayormente consolidados se aplica una política de densificación moderada dependiendo de la capacidad de soporte de los barrios.
- Se propone el desarrollo e implementación de una sistema de gestión territorial para la equidad, que comprende la utilización de muchas de las figuras contenidas en la Ley 388 de 1997 y que no han sido usadas en la ciudad como son entre otras; las transferencias de derechos de construcción con el fin de compensar a los propietarios de bienes de protección patrimonial y para la adquisición de suelos de oportunidad para conformar el sistema de parque de borde del Cinturón verde, la venta de derechos de construcción para apoyar la financiación de espacios públicos barriales y el mejoramiento integral de barrios informales, los macroproyectos y a su interior los planes parciales como apuestas estatales para la transformación urbana, ya no en manos exclusivamente privadas, el pago en especie, las transferencias de cesiones, la armonización del pago de obligaciones urbanísticas y por su puesto la captación de plusvalías donde se generen, sobre todo por obras pública municipales, dado que al no tener de nuevo este POT un modelo expansivo, no genera significativos hechos generadores en este sentido ni a través de la generación de mayores aprovechamientos, pues cuando esto suceda, se venderá el derecho o sea se paga la plusvalía por ese medio.

El comportamiento de los diversos agentes municipales en este corto año que lleva la formulación y discusión de la propuesta de ajuste del POT de Medellín, se analizará en el siguiente aparte, en función de la aplicación de la metodología que se ha utilizado en los anteriores momentos.

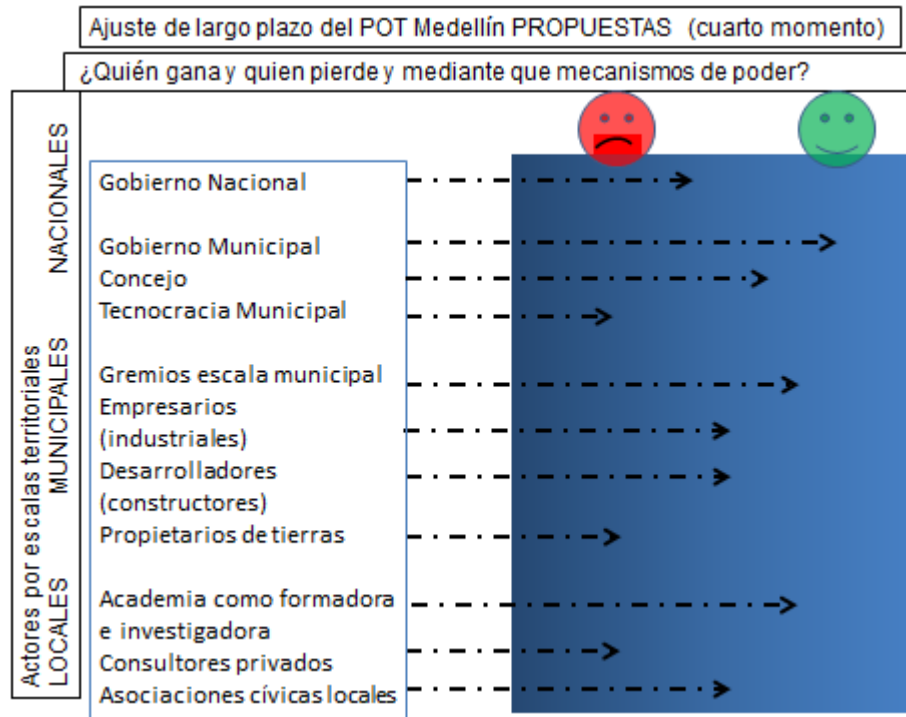
¿Quién gana y quien pierde y mediante qué mecanismos de poder?

Frente al listado de grupos de actores utilizado en los anteriores momentos se hace énfasis en los actores municipales y locales, aunque se incluye al Gobierno nacional (ejecutivo), la siguiente es la lista a incluir en el análisis:

- Gobierno (Ejecutivo) Nacional
- Gobierno (Ejecutivo) Municipal
- Tecnocracia Municipal
- Concejo Municipal.
- Gremios escala municipal
- Empresarios
- Desarrolladores
- Propietarios de tierras
- Academia como formadora e investigadora
- Consultores privados
- Asociaciones cívicas locales

La siguiente gráfica ilustra las posibles posiciones de poder de los actores en función de las apuestas del proyecto de ajuste del POT de Medellín en el presente momento, aunque aún no se ha producido su aprobación, sin embargo, dadas las reacciones ya generadas y sus antecedentes, es factible proponer esta categorización, ubicando las opciones entre una posible pérdida de poder inherente a la naturaleza e intereses de cada grupo de agentes y en el otro extremo un claro beneficio o posicionamiento que les facilitará mayor poder, sin que en ningún momento se pueda, ni generalizar para el universo de actores, ni asumir como una medición cuantitativa, sino más bien surgida del análisis en el marco de la narratología:

Gráfico 21. Agentes ganadores y perdedores en la escala municipal – avances del ajuste de largo plazo del POT.



Fuente: García B., 2014.

El hecho de que el gobierno nacional no haya logrado o querido expedir la reglamentación que impediría el cobro de obligaciones urbanísticas a todos los desarrollos y otros temas afines, ilustra una posible reducción del poder de esta instancia en el contexto municipal de Medellín, esto no quiere decir que no se produzcan fuertes alianzas entre las dos administraciones y apoyo en varios frentes incluida la producción de VIS que sigue haciéndose a través del plan parcial (y macroproyecto) de Pajarito así como en diferentes proyectos más pequeños, pero estas relaciones se dan en el marco de cierto respeto por la autonomía y sustentadas a las afinidades políticas de los mandatarios que pertenecen a la misma corriente.

Esto se suma al impacto que ha generado la tragedia de la caída de los edificios “Space” que en parte han colocado al descubierto las enormes falencias en los mecanismos de expedición de licencias en manos de los Curadores Urbanos, responsabilidad no llevada a cabo con propiedad por el gobierno nacional (toda vez que son sus aliados en la promoción del sector constructor privado) pero que con figuras tales como los antes explicados PUG o el hecho de que el mismo gobierno nacional en años anteriores apoyó

el desmonte de mecanismos de control que ejercía Medellín como el “recibo de obra” condicionando la conexión de servicios públicos a las obras, mostró que la escala nacional en su favorecimiento de los Curadores, ha desprotegido la calidad de las construcciones y ha implicado una desvalorización de este nivel en el contexto local.

El gobierno local que elabora el POT, ha logrado simultáneamente posicionar sus principales proyectos municipales como son el Cinturón Verde y el proyecto de Parques del Río Medellín al interior del Plan, al tiempo que mantiene en términos generales el modelo territorial de ordenamiento vigente, pues estos proyectos son en general consistentes con el mismo, de esta forma capitaliza el terreno ganado por el mismo modelo de tiempo atrás y resta importancia a las voces que lo tildaban de promover la expansión urbana, situación que había sido motivada por la idea contenida en la primeras versiones del proyecto del Cinturón Verde, de un “monorriel” o sistema de transporte masivo por el borde urbano, bastante inconsecuente con las posibilidades reales de ocupación del territorio y posible promotor de más expansión urbana, aparte de otras señales en ese sentido que alcanzaron a ser formuladas en esa dirección, sin embargo al ser evidente que la propuesta de POT presentada no va en esa dirección, ha logrado salir fortalecida la administración en este sentido.

De todas maneras las discusiones acerca de temas polémicos como el de mantener la política de mezcla de usos y llevarla de una “sana mezcla” a una “responsable mezcla” se mantienen, pues buena parte de los actores sociales que representan poblaciones de barrios de estratos medios y altos, rechazan la posibilidad de mezclar los usos, -aunque la ciudad ya esté mezclada y que este no sea un componente nuevo de ordenamiento- sin embargo, la propuesta de POT establece una nueva estrategia para posibilitar la mezcla que se consiste en la implementación de Protocolos Ambientales y Urbanísticos –PAU- los cuales implicarían por primera vez en la ciudad, la obligación por parte de los dueños de establecimientos que generan impactos negativos a los residentes, de implementar dotaciones y restricciones para permitir su funcionamiento, lo cual implicaría además el montaje de un ambicioso programa de cultura ciudadana, al respecto las discusiones han sido arduas, pero se puede decir que la administración ha mantenido la propuesta a flote.

Igualmente han resultado polémicos los temas de movilidad y la intención muy marcada de desincentivar el uso del automóvil particular que se traduce en temas tan cruciales como limitar a un máximo los parqueaderos en los nuevos proyectos o invertir la prioridad de inversiones públicas para favorecer el transporte colectivo y los modos alternativos de movilidad, las discusiones han sido igualmente arduas con los constructores y los gremios, sin embargo las evidencias sobre la necesidad de cambiar las formas de movilidad que se utilizan actualmente, han fortalecido la posición de la propuesta.

Un Concejo experimentado como el de Medellín en la discusión de los Planes de Ordenamiento Territorial, por ser esta la tercera vez que lo hace, (a diferencia por ejemplo de Bogotá donde nunca se ha debatido a fondo, ni adoptado un POT en su historia), nunca saldrá desfavorecido en el ejercicio de poder de este proceso, sin embargo, se puede afirmar que al ser evidentes las falencias de los procesos precedentes, no se puede ignorar la responsabilidad de esta Corporación, con errores como los que dieron origen al fenómeno de las “Falsas VIP” o el desplazamiento de la actividad constructora para vivienda de clase media a otros municipios, causados por el Acuerdo 46/2006, aprobado por varios de los Concejales actuales (2014), sin embargo, de manera muy inteligente han abierto un gran proceso de participación social, de gran visibilidad para todos y cada uno de los Cabildantes, fortaleciendo su papel como “intermediario” entre las necesidades de la población y la solución del POT en cabeza de la administración municipales y aunque nunca se hayan establecido públicamente su responsabilidad parcial en los errores anteriores, tampoco han rehusado el debate y la confrontación sobre estos problemas.

La fase que actualmente pasa el proyecto de POT es crucial en la construcción de estas relaciones de poder entre el Concejo y la Administración municipal en cabeza del Director del planeación y el alcalde mismo, pues claramente los concejales intentarán presionar la inclusión de algunas agendas políticas personales al POT y la administración tendrá que establecer el límite entre lo posible a acoger y lo imposible a incluir, en función de no desvirtuar el modelo de ordenamiento territorial y la coherencia del mismo en los aspectos esenciales de la norma urbanística, para que no termine sucediendo lo mismo de los otros dos momentos analizados.

La gran perdedora de este momento es la tecnocracia local, pues se encuentra bastante debilitada en parte porque una porción de funcionarios del grupo original que hizo el Acuerdo 46 de 2006, ya se encuentran jubilados o trabajan en otras instancias, especialmente en la Gobernación de Antioquia donde la administración Fajardo los ha llevado consigo, por otra parte, los funcionarios que aún existen de los anteriores POT y que contaron con mayor injerencia en el proceso, en su mayoría no han sido incluidos en la elaboración de esta revisión, siendo una minoría aquellos que se han sabido articular al proceso efectivamente debido a que normalmente poseen un perfil más adaptativo y un ejercicio de poder menos evidente.

La gran mayoría del equipo de formulación que incluye al autor de este trabajo, son contratistas externos, lo cual genera otro tipo de preguntas e incertidumbres, sobre la sostenibilidad futura de este POT.

La exclusión del proceso de antiguos tecnócratas de la Oficina de Planeación ha generado un importante y variado frente de opositores del proyecto de POT, por una parte por estar conformado por estos mismos profesionales o por personas afines, tanto en niveles de gobierno como en la academia local sobre todo en centros de investigación.

La oposición de grupos de poder no incluidos en la elaboración de este ajuste del POT, como exfuncionarios, organizaciones no gubernamentales y centros de investigación que tradicionalmente habían sido vinculados en los otros POT como facilitadores del proceso y los medios de comunicación afines con el gobierno que había elaborado el POT de 2006 y que ahora es cuestionado, no han concretado argumentos técnicos que desvirtúen el llamado que hace esta propuesta por mantener y desarrollar el modelo de ordenamiento de 1999 y hacerlo más sólido y coherente, lo que ha permitido visualizar dos de los aspectos que más interesa identificar a esta investigación:

- La temporal ausencia de mecanismos para ejercer el poder de algunos agentes que anteriormente los tuvieron, los lleva a buscar alianzas con cualquier sector o agente que se oponga a la propuesta, aun en contravía de sus intereses esenciales
- La discusión con agentes que han quedado “desposeídos” de mecanismos directos de poder y que han comulgado con ideas que no comparten pero que han

respaldado para congraciarse con otros sectores de poder, pone en descubierto sus verdaderas creencias.

Con el ánimo de ilustrar estas dos afirmaciones, se tuvo acceso a una carta enviada al Concejo de Medellín por parte del antiguo Director de Planeación, Arquitecto Carlos H. Jaramillo, exhortando a dicha Corporación para que no apruebe la propuesta de POT, por considerarla altamente nociva para la ciudad, porque desplazará a la industria y porque se pretende “llenar el corredor del río con planes parciales de Simesa”.

Sucede que dicho exdirector, fue el responsable de la aprobación de los planes parciales de Simesa y de Argos, únicos exponentes claros de la aplicación del crecimiento hacia el corredor del río, -tal como se analizará más a fondo en el capítulo 4 de esta investigación-, igualmente fue un ferviente defensor del modelo de redesarrollo, gracias a lo cual pudo llevar a cabo dicha aprobación, en contra incluso de los tecnócratas que en ese momento se oponían, para los cuales el modelo de crecimiento hacia adentro no resultaba conveniente, por suponer equivocadamente, que se hace necesario el traslado de la industria, el cual no se hace necesario dado que el plan parcial, establece el derecho de permanencia de las industrias, ante lo cual y a pesar de la evidencia de los años, de que es posible compartir y convivir en el territorio tanto residentes nuevos como industria existente, deja sin piso la argumentación que tanto tecnócratas como su anterior jefe invocan.

Pero lo que resulta llamativo no es la falta de argumentación, sino la incoherencia de irse en contra de sus propios argumentos del pasado, con tal de hacer oposición o posicionarse en la discusión, lo cual puede mostrar de una parte que lo que interesa es el poder mismo y por tanto, eran meras argumentaciones las que se usaron en el pasado que fueron útiles para el momento en que se aprobaban los planes parciales y que tal vez en el fondo nunca compartieron la visión de ciudad que decían defender, o que no existe tal visión de ciudad sino sólo la argumentación y la producción de racionalizaciones para mantenerse en una posición de poder, según se incline la balanza del poder dominante.

Una versión más sofisticada del ejercicio de poder o de una búsqueda por lograrlo, la ha llevado a cabo en este proceso el Comité Intergremial de Antioquia, el cual reúne las principales agremiaciones de la región, los cuales en el anterior momento municipal –

ajuste de mediano plazo del POT 2006-, fueron claramente los principales “perdedores” del proceso, pues tal como describimos en dicho aparte, los índices de construcción fueron reducidos y sus obligaciones urbanísticas cuatriplicadas, aparte de la rigidización en las normas de usos del suelo, de forma tal, que desde varios años antes de la formulación de la propuesta de ajuste de largo plazo que analizamos en este momento, se dieron a la tarea de formular una propuesta de POT para ofrecerla a la administración municipal y así posicionarse desde un comienzo.

De manera muy inteligente, la propuesta no entra directamente a argumentar los defectos de las normas que los afectaron, ni a hacer las propuestas de corrección, sino que se toma varios capítulos del voluminoso libro entregado, en analizar temas tan amplios como el cambio climático, el medio ambiente, la movilidad y la competitividad, de forma tal, que las agremiaciones lanzan a la opinión pública un mensaje consistente en demostrar que no los moviliza la discusión sobre las normas que los regulan, sino una discusión sobre el ordenamiento territorial en su visión amplia del “beneficio general”.

Por su puesto, en la parte final del documento de propuesta, se incluyen infinidad de propuestas que beneficiarían a los gremios de la construcción, la infraestructura y el comercio, tales como la posibilidad de que el POT no contenga normas urbanísticas de construcción (índices y alturas) sino que éstas sean colocadas por un Comité del cual ellos hagan parte y que se rijan por un sistema variables de “Índice de Desarrollo Urbano”, el cual se modifica toda vez que se mejoren las infraestructuras en los barrios o que se liberalice completamente el uso del suelo y que aplicando los PAU, Protocolos antes mencionados, todo uso sea posible en el territorio siempre que mitigue sus impactos, esto por colocar solo unos ejemplos de las propuestas concretas.

Estas propuestas aparecen en medio de una gran cantidad de iniciativas, varias de las cuales son interesantes y otras son lo que llamaría Flyvberb (1998) “racionalizaciones del poder”, pero lo interesante de la propuesta en su conjunto, es que se presenta, como un desinteresado esfuerzo en pro de la construcción colectiva de la ciudad y en medio del discurso sobre temas con poca profundidad como el financiamiento urbano o el manejo de patrimonio, se van insertando las propuestas que verdaderamente constituyen el interés de los gremios.

Se trata en todo caso, de un esfuerzo por ubicarse en la discusión desde un discurso que suena globalizante y desinteresado, lo cual dista mucho de la torpeza de otros grupos de poder que simplemente dan la discusión desde intereses muy coyunturales, lo cual no logra en muchos casos ser recogido por la Administración municipal o por el Concejo, pues de serlo, pone fácilmente de manifiesto que se está favoreciendo al grupo en particular, mientras que en una propuesta como la presentada por el Comité Intergremial, el discurso empleado los ubica en el centro de la toma de decisiones, todo depende de cómo el tomador último de decisiones, sepa discernir entre las apuestas generales y desinteresadas –para apoyarse en ellas y así fortalecer el POT- y cómo evadir la incorporación de las propuestas que solamente favorecen a algunos intereses propios de la agremiación en detrimento del modelo de ordenamiento o de la calidad de la construcción en la ciudad.

Continuando con el análisis de la gráfica donde se describe el posicionamiento de los agentes, inevitablemente en el grupo de los que ganan poder en esta propuesta de POT, aparecen los dueños de tierras, sobre todo aquellos que posean terrenos en el corredor del río o en la áreas a densificar –caso contrario a los dueños de suelos de borde rural-, pues al revivirse el crecimiento hacia adentro, estos predios pueden subir más de valor, al respecto el enorme riesgo que se corre es desatar la especulación y sobre-valoración de inmuebles en dichos territorios, de forma tal que se juega el éxito el POT en este tema, si logra la aplicación de instrumentos de gestión del suelo que controlen este fenómeno, tales como el Anuncio de Proyecto, el Desarrollo Prioritario y la captación de Plusvalías.

La Academia como formadora, si se analizan las diferentes gráficas de cada momento, ha venido ganando una posición cada vez más importante, esto se debe a que en la medida que el ordenamiento territorial se mantiene y fortalece, se desarrollan también ramas del conocimiento como la gestión urbana y el derecho urbano, para tal efecto, solo basta con recordar que para el primer momento (1999), solo existía en la ciudad de Medellín un programa de Planificación Urbano Regional, en la Universidad Nacional, y hoy existen programas de postgrado en las temáticas mencionadas en las siguientes Universidades:

- Universidad de Medellín (Gestión urbana)
- Escuela de Ingeniería de Antioquia (Gestión urbana)

- Universidad de Antioquia (Diplomado en Derecho Urbano y se tramita la especialización en derecho urbano)
- Universidad Pontificia Bolivariana (Patrimonio, Paisaje y se tramita Urbanismo)
- Universidad Externado de Colombia (itinerante Derecho Urbano)
- Universidad EAFIT (desarrollo inmobiliario, gestión urbana y ambiental y se tramita Derecho Urbano)
- Universidad Nacional de Colombia (Gestión inmobiliaria)

Los principales centros de investigación de la ciudad poseen avances y retrocesos en sus posiciones de poder; mientras que en los dos anteriores POT, el CEHAP de la Universidad Nacional había tomado parte muy activa en los procesos de participación del POT, en este caso no es llamado para tal efecto, pero la Escuela de Planificación Urbano Regional, de la misma Universidad, ha tenido por el contrario, una fuerte injerencia en este proceso, al tiempo que la situación de poder del Instituto Urban de la Universidad EAFIT, posee una discreta cuota en la elaboración de la uno de los macroproyectos del río, pero muy poca injerencia en el proceso, situación que no ayuda al posicionamiento del POT, pues este instituto cuenta con mucha cercanía el principal medio de comunicación escrito de la región como es El Colombiano, así como su cercanía con la Gobernación de Antioquia.

Por último, sería muy interesante realizar un análisis más pormenorizado de la situación de poder de las organizaciones cívicas en este proceso, pero tal análisis escapa a los alcances de esta investigación, de nuevo, su posicionamiento es muy variado, dependiendo de los mecanismos que utilicen para vincularse y ejercer poder en el proceso de formulación y de adopción; tenemos ejemplos que van desde organizaciones que han optado por un ejercicio de total oposición y de ataque en medios políticos, pero sin ninguna propuesta o espacio para el debate de ideas, hasta aquellas que se han mantenido constantemente en los debates del Concejo y los más de 87²⁶ espacios de participación que se han abierto en el último año, tales como las organizaciones de mujeres o algunos grupos jóvenes de ambientalistas como el colectivo “La ciudad verde”,

²⁶ Según lo relaciona el Documento técnico de soporte de la propuesta de POT 2014.

por solo citar dos ejemplos, las estrategias lideradas por estos grupos que participan abiertamente, resulta mucho más efectivas y visibles, ganando cada vez más poder e injerencia.

¿Hacia dónde vamos con esta planificación?

Si lo analizamos desde un punto de vista constructivo, este momento permite avanzar en el fortalecimiento de la planificación del ordenamiento territorial de la ciudad, pues con todas sus falencias, mantiene vivo el proceso, ha aumentado los canales y formas de participación, así como ha posicionado el hecho de que el modelo de ordenamiento no tiene que ser cambiado cada vez que se cambia de POT, sino que la sociedad puede tener la suficiente madurez como para reconocer que ha sido su accionar el que ha estado por debajo de los retos que el modelo requería y que por tal motivo debe mirarse a sí misma, buscando respuestas en torno al porqué se han producido las incoherencias observadas o cómo se ha llegado a contradecir en la práctica lo que se ha dicho en la planificación, así como se pueden llenar los vacíos encontrados, esto contribuye a crear conciencia acerca de que el ordenamiento territorial es una apuesta a muy largo plazo y que compromete todas las generaciones y lleva a preguntarse cómo cada ciudadano se ve frente a temas como los modelos o las normas urbanísticas, ya no como temas altamente especializados sino de dominio y de discusión cotidiana.

Desde un punto de vista más crítico, resultan aún insuficientes los canales y formas de participación efectivas, igualmente, resalta la incapacidad aún de la sociedad de señalar a los culpables de los errores del pasado, existe aún una especie de permisividad frente a aquellos que han causado enormes daños a la ciudad y a su ciudadanía, por decisiones mal tomadas, omisiones o incoherencias que han generado consecuencias graves al medio ambiente o por lo general a las comunidades más pobres, como por ejemplo el desplazamiento de las poblaciones marginales a los bordes urbano-rurales.

Al parecer y a diferencia de otras ramas del conocimiento como la Medicina o la Ingeniería, la indefinición en la que se mueven los agentes que toman decisiones de planificación y que implementan las transformaciones territoriales, no causa ninguna relación de responsabilidad profesional, frente a las consecuencias de sus actos, aun cuando el impacto causado puede implicar la vida de miles de personas.

¿Tal desarrollo es deseable?

El fortalecimiento del tema del ordenamiento territorial en el caso de Medellín, y aún en el caso de Bogotá, es un hecho, gracias a los procesos de divulgación y discusión que se han desatado por la formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial, pero el camino para lograr que estos POT se conviertan en verdaderos “Pactos Sociales” es aún bastante largo, pues por una parte los procesos de discusión siguen deparando enormemente a los “técnicos” y a las comunidades, sin embargo en la medida que el proceso de mantenga y se fortalezca, siempre será una oportunidad para la construcción de ciudadanía, no debe perderse de vista que en nuestra cultura, la planificación físico-territorial es una práctica muy nueva y apenas en proceso de encontrar su espacio de aplicación tanto en la técnica misma como en las prácticas culturales.

¿Qué debe hacerse?

La evolución que tiene en la región el interés por el tema se puede medir en el aumento señalado de estudios de posgrado, que ya no toman por centro al arquitectura o el urbanismo, sino que involucran muchas más ramas del conocimiento, ya se anotó que por ejemplo, en la Universidad del Rosario de Bogotá ya fue creado el primer pregrado en Gestión Urbana y que en el Colegio Mayor de Antioquia desde hace una década ya se forman profesionales en Planificación del Desarrollo Local, los cuales colaboran en procesos cada vez más abiertos al conocimiento del territorio, todo este proceso debe ser apoyado y ampliado, siendo los procesos de planificación, los escenarios que permiten aplicar éstas técnicas y hacerlas cada vez más cercanas a la población, sin embargo se requiere cada vez más de una población más crítica sobre los procesos y de una sociedad que desarrolle y aplique una nueva visión sobre la ética de lo público, incluidas las responsabilidades de aquellos que toman las decisiones de planificación y de normativas territoriales desde las escalas nacionales y municipales.

Las conclusiones presentadas en cada momento analizado han ratificado la permanente interdependencia entre las decisiones tomadas en las diferentes escalas y la injerencia del poder ejercido por los diferentes agentes durante este proceso, desde la expedición de la Ley 388 de 1997, el siguiente capítulo, permitirá visualizar cuantitativamente para el

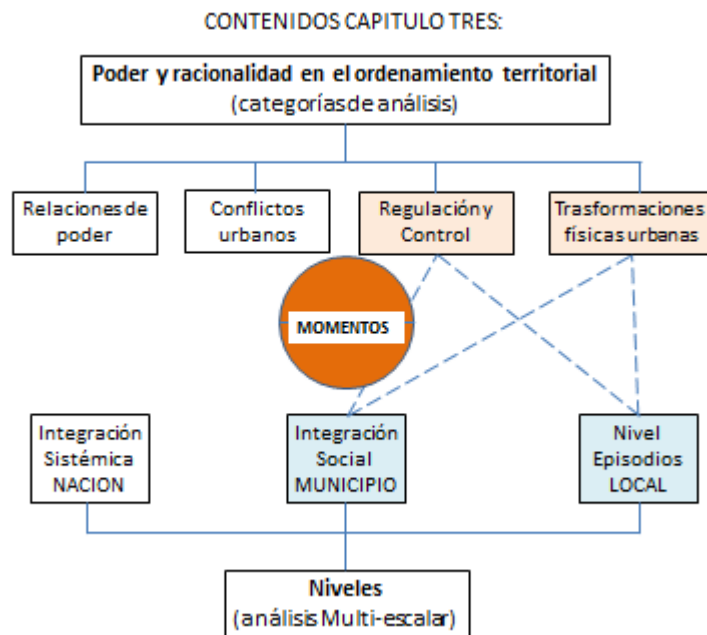
caso de Medellín, las posibles consecuencias territoriales, de las contradicciones presentadas anteriormente.

CAPITULO 3. ANALISIS TERRITORIAL DE IMPACTOS DEL POT DE MEDELLIN

En este capítulo se lleva a cabo el análisis espacial cuantitativo sobre algunos impactos territoriales asociados a la implementación del POT de Medellín. El propósito de este aparte de la investigación es triangular la narratología con los hallazgos desde las fuentes de datos espaciales, tal como se explicó en el capítulo uno, sobre la estrategia metodológica.

Por tanto se da cuenta de las transformaciones territoriales y su relación con las regulaciones y el control, que ha supuesto la implementación del POT desde 1999, su ajuste en 2006 y el ajuste de largo plazo en el 2014. En particular, se evalúan dos componentes estratégicos del plan: a) El crecimiento hacia adentro en el corredor del río y b) La contención de la expansión urbana en los bordes.

El siguiente gráfico número 6, antes relacionado, ilustra el abordaje de contenidos para este análisis:



Dado que este análisis se centra en la implementación de las dos estrategias del POT antes mencionadas, se identifican las preguntas específicas de investigación, subsidiarias

de la pregunta central, como son: ¿Se ha logrado el crecimiento hacia adentro?, ¿En qué medida? y ¿Se ha logrado controlar el crecimiento urbano expansivo?, ¿En qué medida?, relativas a las transformaciones en el corredor del río en términos de su renovación o al menos crecimiento hacia este ámbito territorial, así como se recoge información sobre los procesos de expansión y ocupación en los ámbitos de borde urbano - rural, estas preguntas se aplican para cada uno de los referentes empíricos que constituyen procesos de estructuración física urbana, tomando las categorías²⁷ de Ortiz (2013). La siguiente tabla contiene el descriptor general con el que se pretende responder cada pregunta y el indicador específico que se utilizará para encaminar la medición:

Tabla 10. Indicadores a aplicar para cada pregunta de investigación cualitativa.

PROCESOS DE ESTRUCTURACIÓN URBANA		PREGUNTAS DE INVESTIGACION E INDICADORES ESPECIFICOS:			
REFERENTES EMPIRICOS		CORREDOR DEL RIO: ¿Se ha logrado el crecimiento hacia adentro? ¿En qué medida?		BORDE URBANO-RURAL: ¿Se ha logrado controlar el crecimiento urbano expansivo? ¿En qué medida?	
		DESCRIPTOR GENERAL	INDICADOR ESPECÍFICO	DESCRIPTOR GENERAL	INDICADOR ESPECÍFICO
ACTUACIONES URBANISTICAS	URBANIZAR	N/A		Urbanización en los ámbitos de borde urbano y borde rural	Hectáreas urbanizadas Periodo 1999 – 2013
	CONSTRUIR	Construcción formal en el ámbito río	M2 construidos Periodo 2008 – 2012	Construcción formal en el ámbito de borde urbano	M2 construidos Periodo 2008 – 2012
	PARCELAR	N/A		Parcelación en el ámbito de borde rural	Hectáreas parceladas (desarrollo formal)

²⁷Categorías usadas en el taller de análisis espacial de la asignatura Ciudad, Urbanismo y Urbanización que acude a diferentes fuentes como Sola-Morales (1997) y Munizaga (2000).

PROCESOS DE ESTRUCTURACIÓN URBANA		PREGUNTAS DE INVESTIGACION E INDICADORES ESPECIFICOS:			
					Periodo 1999 – 2013
FORMAS DE CRECIMIENTO URBANO	INVASION	N/A		Invasión en los ámbitos de borde urbano rural	Hectáreas de ocupación por invasión Periodo 1999 – 2013
	ASENTAMIENTO PIRATA	N/A		Ocupación asentamientos en los ámbitos de borde urbano rural	Hectáreas de ocupación por asentamiento pirata Periodo 1999 – 2013
	POLIGONO	Adopción de Planes parciales en el ámbito del corredor del río	Hectáreas formuladas por planes parciales de redesarrollo y renovación	N/A	N/A
	ENSANCHE	N/A		Adopción de Planes parciales en el ámbito de borde urbano rural	Hectáreas formuladas Periodo 2000 – 2006 Periodo 2006 – 2013
TIPOS DE CRECIMIENTO	EXTENSIÓN /AGREGACION	N/A		Expansión urbana y peri-urbana	Hectáreas ocupadas Periodo 1985 - 1999 Periodo 1999 – 2013

PROCESOS DE ESTRUCTURACIÓN URBANA		PREGUNTAS DE INVESTIGACION E INDICADORES ESPECIFICOS:			
	DENSIFICACION	Evolución del Número de destinaciones y de la Densidad habitacional en el ámbito del río	Variación de destinaciones (instalaciones de energía) en usos residenciales y no residenciales Densidad de viviendas por hectárea en polígonos y en manzanas Años 1999, 2006, 2012	Evolución del Número de destinaciones y de la Densidad habitacional en los ámbitos de borde urbano	Variación de destinaciones (instalaciones de energía) en usos residenciales y no residenciales Densidad de viviendas por hectárea en polígonos y en manzanas Años 1999, 2006, 2012
	REDESARROLLO	Ejecución de los planes parciales de redesarrollo y renovación ámbito río	Porcentaje de ejecución de los planes parciales de redesarrollo y renovación a 2012	N/A	
USO DEL SUELO	USOS PREVALENTES	Proporción de Usos en el ámbito de corredor del río	Distribución porcentual de usos levantamiento a 2013	Proporción de usos en el ámbito del borde urbano rural	Distribución porcentual de usos levantamiento a 2013
	FORMAS DE MEZCLA	Índice de mixtura en el ámbito de corredor del río	Levantamiento del indicador a 2013	Índice de mixtura en el ámbito del borde urbano rural	Levantamiento del indicador a 2013

Fuente: García B. 2014, con base en categorías de Ortiz 2013

La selección de los descriptores generales y los periodos de análisis, se relacionan con la disponibilidad de información que enmarque los momentos, la cual está más o menos clara para el periodos entre 2006 y 2012/2013 a raíz de los diagnósticos realizados para el ajuste de largo plazo del POT, pero es más escasa para el periodo anterior, entre 1999 y el 2006, de forma tal, que se han restringido los indicadores a la existencia de información.

Para el caso de la pregunta central acerca de si la ciudad ha logrado reducir la expansión urbana desde la implementación del POT y por ende desde la implementación local de la Ley 388 de 1997, ha sido necesaria la elaboración de levantamientos con ayuda de aerofotografías históricas, tanto para un periodo anterior a la expedición del POT, como hasta el presente, para lo cual se han levantado por este medio los límites reales de la mancha urbana y algunas de sus categorías de estructuración urbana, en los años 1985, 1999 y 2013, esto gracias a que el Departamento Administrativo de Planeación posee y facilitó, las aerofotografías de estos años, lo cual configura dos periodos de igual duración; catorce años, estando en medio la expedición del primer POT.

Se utiliza para todas las mediciones, la delimitación de los ámbitos territoriales definidos por la metodología para abordar el ajuste de largo plazo del POT de Medellín²⁸, toda vez que coincide con los intereses de esta investigación: el ámbito corredor del río y el ámbito de borde urbano rural, visto en dos categorías; el borde urbano, que comprende las áreas de alta ladera urbana hasta el perímetro urbano fijado por el POT de 1999 y ratificado en el 2006 y, el borde rural que colinda con este mismo perímetro urbano y que integra las áreas rurales de borde mayoritariamente no ocupadas y que poseen mayor presión para la ocupación y que congregan la zona de transición hacia la parte alta de los sistemas ortográficos o Cuenca cero delimitada por el cinturón verde metropolitano.

Seguramente las transformaciones urbanas que se evidencian y miden en hectáreas, metros o número de destinaciones, puedan no guardar relación directa con la implementación de los planes de ordenamiento, sin embargo, se trata de evaluar cuantitativamente si las transformaciones reales se están logrando en la dirección establecida por estos Planes, los cuales pretenden encausar la ciudad hacia unos escenarios de ocupación y construcción concretos y que pueden ser medibles, sobre los cuales cabe suponer que un peso importante en lo sucedido debe guardar relación con el marco regulatorio que fijó el POT o si precisamente, debido a su inoperancia, no se han presentado las transformaciones esperadas.

²⁸ Desarrollada por Convenio con la Universidad Nacional de Colombia sede Medellín 2013

1. Actuaciones Urbanísticas.

Cabe recordar que la Ley 388 de 1997, establece que en Colombia las actuaciones urbanísticas son tres: la urbanización, la parcelación y la construcción, estas tres categorías²⁹ serán evaluadas en los siguientes apartes.

La actuación de urbanización consiste en dotar de infraestructura urbana un territorio, en términos de vías, redes, equipamientos y espacios públicos, para permitir su posterior construcción en densidades propias de la concentración urbana, normalmente se lleva a cabo en suelos urbanos y de expansión urbana, por eso esta categoría de análisis no aplica en los suelos rurales o de protección ambiental.

La parcelación es legalmente hablando en Colombia, el procedimiento mediante el cual se subdivide y dota un territorio rural (idealmente suburbano) con infraestructuras comunes para acceder a cada parcela y garantizar de una dotación básica de servicios públicos, relativos a las bajas densidades que supone, normalmente para el desarrollo de viviendas campestres o campesinas o para desarrollos propios de esta clase de suelo, de tal modo que esta categoría no aplica en este análisis para los suelos urbanos.

La actuación de construcción consiste en la utilización con edificaciones, del espacio aéreo de un lote previamente habilitado por las anteriores actuaciones³⁰,

Estas transformaciones físicas urbanas, se originan en procesos formales, a través de las licencias urbanísticas correspondientes para cada una, estando en ellas presente una autorización oficial del municipio en aplicación del POT, para que las mismas actuaciones

²⁹ Estas definiciones están basadas en el Decreto nacional 1469 de 2009 y complementadas por los trabajos publicados del autor en “Instrumentos de Gestión Urbana” 2007.

³⁰ Obviamente en procesos informales, la actuación de construcción se lleva a cabo en territorios no habilitados por las actuaciones de urbanización o de parcelación, de ahí su condición de informalidad y sus carencias de dotación.

hayan tenido lugar. En este grupo de indicadores no se incluyen las ocupaciones informales.

1.1. Urbanización formal del borde

BORDE URBANO-RURAL: ¿Se ha logrado controlar el crecimiento urbano expansivo? ¿En qué medida?	
DESCRIPTOR GENERAL	INDICADOR ESPECÍFICO
Urbanización en los ámbitos de borde urbano y borde rural	Hectáreas urbanizadas Periodo 1999 – 2013: 300,40 ha

A través del trabajo de identificación con la aerofotografía del año 1999 y su comparación con la aerofotografía de 2013, se pudieron identificar y medir, las urbanizaciones ejecutadas en este periodo de tiempo, tanto en el ámbito de borde urbano, como de borde rural, siendo el primero, el territorio donde debería formalmente producirse la urbanización nueva y el segundo en el cual no debería producirse a menos que se trate de la ubicada en los suelos identificados como de expansión urbana únicamente.

La siguiente tabla sintetiza extensión en hectáreas del ámbito de análisis y la ocupación con urbanizaciones formales, generada en el periodo de análisis:

Tabla 11. Superficie del Ámbito de borde Urbano, ocupación en 1999 y urbanización formal en el periodo 1999 – 2013.

CATEGORIAS	ÁREA EN HECTAREAS
SUPERFICIE DEL AMBITO DE BORDE URBANO	3.368,57
OCUPADAS EN 1999	2.073,09
POTENCIALMENTE URBANIZABLES POR POT EN 1999	1.295,48
EN SUELOS DE EXPANSION URBANA	530,00
EN SUELOS AL INTERIOR DEL PERIMETRO URBANO (contiene suelos de protección ambiental)	765,48
URBANIZACION FORMAL EN SUELO DE EXPANSION URBANA	122,95

CATEGORIAS	ÁREA EN HECTAREAS
URBANIZACION FORMAL EN SUELO URBANO	177,45
TOTAL URBANIZACION FORMAL EN EL AMBITO DE BORDE URBANO	300,40
OCUPACION INFORMAL EN EL AMBITO	199,01
POTENCIAL POR URBANIZAR EN EL AMBITO (contiene suelos de protección ambiental)	796,07

Fuente: García B. 2014. Con base en aerofotografías DAP 1999 y 2013.

En la siguiente figura número dos, se muestra en color azul las actuaciones de urbanización formal ubicadas en el borde urbano y en el borde rural, diferenciándolas de otras formas de crecimiento descritas en otros colores.

El ámbito de borde urbano³¹ mide 3.368,52 hectáreas, conformado por los suelos dentro del perímetro urbano y los suelos de expansión, los cuales incluyen también gran cantidad de suelos de protección ambiental a su interior, contaba en 1999 con áreas ya ocupadas, bajo diversas formas de urbanización formal e informal, con 2.073,04 hectáreas, lo cual implica, que por ocupar con urbanizaciones en este territorio, el POT de 1999 habilitó 1.295,48 hectáreas, este dato corresponde al 38,45% de este territorio, lo cual constituye un hallazgo bastante importante para esta investigación, pues tradicionalmente se había afirmado que este POT había habilitado muy poco espacio para la urbanización nueva, pues se veía reflejado en los suelos de expansión urbana habilitados -530 hectáreas- y se creía que las zonas habilitadas dentro del perímetro urbano para la urbanización eran muy pocas, comprendidas por unos pocos planes parciales de desarrollo.

Pero no es así, al haberse fijado el perímetro urbano estrictamente por donde Empresas Públicas de Medellín determinó el perímetro de prestación de servicios a la fecha (1999), se habilitaron más de mil doscientas hectáreas a urbanizar, las cuales incluyen los suelos de expansión y adicionalmente otras 765 hectáreas potenciales de crecimiento, donde la ciudad efectivamente ha estado creciendo en los últimos años ya sea por desarrollos de actuaciones formales de urbanización, que han sido a 2013, 177,45 hectáreas al interior del suelo urbano y 122,31 hectáreas a la fecha urbanizadas en el suelo de expansión.

El indicador de esta categoría que supone una utilización de 40% del área total posible normativamente a ocupar, este levantamiento permite evidenciar que aún hoy habría 796,07 hectáreas potenciales por urbanizar dentro del perímetro urbano que son aquellas áreas que se encuentran en color blanco en el anterior plano, sin embargo estas áreas no han sido ni urbanizadas formalmente ni ocupadas informalmente porque se trata de zonas de muy difícil ocupación por razones fisiográficas, altas pendientes y encañonamientos de las quebradas y algunas áreas no ocupables por ser batallones militares o áreas de importancia recreativa y paisajística como son los predios de propiedad de las Universidades de Medellín y de Antioquia ubicadas en este ámbito y que han recibido esta denominación de preservación por parte del POT.

³¹ Utilizando la metodología aplicada en el proceso de ajuste del POT 2014 antes descrita.

Aunque pareciera que al restar de las 530 hectáreas de suelos de expansión urbana habilitadas por el POT de 1999, las áreas ya utilizadas que ocupan 122 hectáreas, quedara suelo disponible, este dato no es real, pues la mayor parte de estas hectáreas no son urbanizables por sus altas pendientes, realmente sólo resulta ocupable con construcciones al rededor del 20% de este suelo, tomando la media de suelo efectivamente urbanizable del caso del suelo de expansión de Pajarito, permite suponer, unas 81 hectáreas, representadas en los tres polígonos por desarrollar de expansión y las porciones de Pajarito y de Altos de Calasanz que hasta ahora no han sido urbanizadas, el resto son áreas que como hemos dicho constituyen suelos de protección ambiental de difícil urbanización.

Siendo así Medellín, habría ya utilizado el 87% de su potencial de suelos urbanizables, ubicados en este ámbito de borde urbano, entendiendo que el borde rural no posee legalmente dicha posibilidad.

1.2. Construcción formal en el corredor del río y en el borde urbano

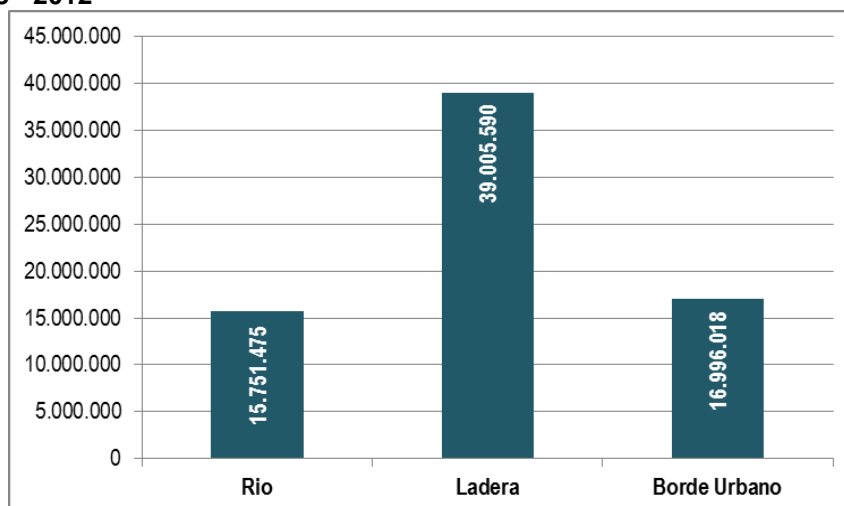
CORREDOR DEL RIO: ¿Se ha logrado el crecimiento hacia adentro? En qué medida)		BORDE URBANO-RURAL: ¿Se ha logrado controlar el crecimiento urbano expansivo? ¿En qué medida?	
DESCRIPTOR GENERAL	INDICADOR ESPECÍFICO	DESCRIPTOR GENERAL	INDICADOR ESPECÍFICO
Construcción formal en el ámbito río	M2 construidos Periodo 2008 – 2012: 15`751.475 m2	Construcción formal en el ámbito de borde urbano	M2 construidos Periodo 2008 – 2012: 16`996.018 m2

Estos indicadores se aplican simultáneamente en el ámbito de río y en el ámbito de borde urbano, a partir de los datos de construcción formal reportados por el diagnóstico del ajuste del POT levantados con información de las Curadurías Urbanas para el periodo entre 2008 a 2012, infortunadamente, no se cuenta con la misma información para el periodo anterior, pero al menos se puede inferir en estos últimos años, en qué medida se ha producido el crecimiento hacia adentro (ámbito río) y la disminución de la construcción

en el borde urbano, como lo establece el modelo de ordenamiento territorial adoptado en 1999 y refrendado en 2006.

A diferencia del anterior indicador, este indicador no mide hectáreas de urbanización, sino metros cuadrados construidos totales por los desarrollo formales, tramitados por las Curadurías, aplicando las normas del Acuerdo 46 de 2006, cabe advertir que algunos desarrollos pueden provenir de licenciamientos anteriores a este Acuerdo, dado que mediante la figura de PUG explicada en el capítulo dos de esta trabajo, se pueden alargar las vigencias de las licencias y así pasar de un periodo de POT a otro, igualmente estos datos incluyen todo el licenciamiento y construcción derivadas del fenómeno de las "falsas VIP" originadas en la implementación de este Acuerdo, que claramente generaron una tergiversación del modelo de ordenamiento territorial.

Gráfico 22. Metros cuadrados construidos totales por Ámbito Territorial Urbano en Medellín periodo 2008 - 2012



Fuente: Subdirección de Planeación Territorial y Estratégica de Ciudad –DAP-, 2013 con base en Curadurías, 2013.

La gráfica muestra la participación más baja en metros cuadrados licenciados en el ámbito río (la cual debería ser la más alta según el modelo de ordenamiento), el documento de diagnóstico del ajuste del POT (2014) establece que el Ámbito Río cuenta con la más baja participación de uso residencial (7.259.808 m² construidos equivalentes al 12% del total para este uso) y una relación de 3.074 m² construidos/ ha bruta, mientras que tiene la más alta en usos industrial, comercial y servicios con 76% y una relación de 1.422 m² construidos/ha bruta, y 60% y una relación de 2.173 m² construidos/ha bruta,

respectivamente. Lo anterior es coherente con la norma específica definida por el Acuerdo 46/2006, para este ámbito, donde se prohibió la vivienda en buena parte de las áreas de redesarrollo y en los polígonos asociados a la Producción de Gran Empresa.

Al respecto, BIO 2030 (Alcaldía de Medellín, AMVA y URBAM, 2011) señala lo siguiente:

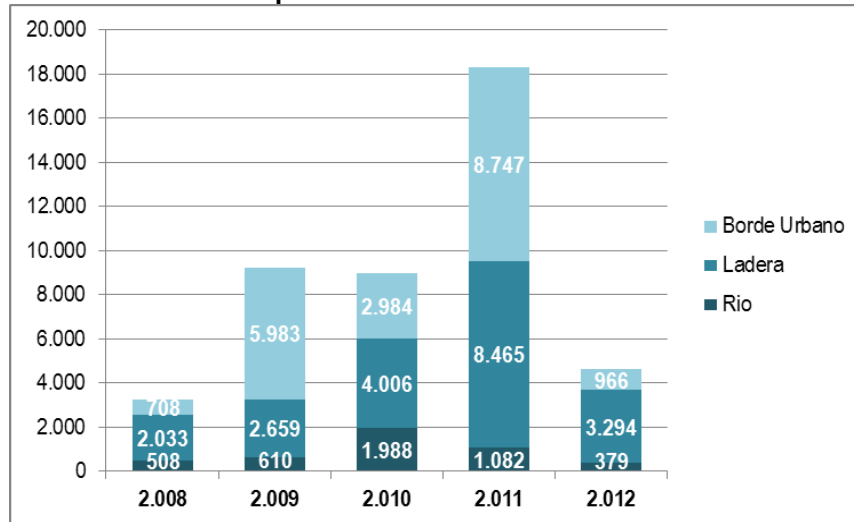
“Desde los años sesenta, se han ubicado a lo largo de algunos tramos del río grandes industrias que experimentan actualmente procesos de reconversión y/o relocalización, y amplias zonas de carácter mixto en proceso de abandono y deterioro. En consecuencia, el escenario del río en su contexto urbano presenta hoy alrededor de 1.500 ha objeto de tratamientos de renovación y redesarrollo urbanístico, cifra que evidencia la subutilización de este suelo frente a los procesos de transformación de la ciudad.

Los numerosos proyectos urbanísticos formulados a lo largo del río, entre los que se destacan varios planes parciales, han sido difíciles de implementar; tampoco existe una visión de conjunto que los articule y defina una apuesta común para la transformación de todo este sector. Como consecuencia, el río sigue siendo un margen excluyente en el contexto del Valle de Aburrá y un borde urbano en pleno corazón de la ciudad.” Pág. 204.

Subrayado fuera del texto.

El siguiente gráfico contiene otro indicador que complementa y ratifica las anteriores afirmaciones, se trata de las viviendas licenciadas por ámbito territorial, en la cual se aprecia como el mayor crecimiento en uso residencial se concentra en el borde y no en el río como se había establecido en el POT, el pico en 2011 lo explica el licenciamiento previo a la entrada en vigencia del nuevo Código de Sismoresistencia en el país:

Gráfico 23. Cantidad de licencias para uso residencial en Medellín 2008-2012.



Fuente: Subdirección de Planeación Territorial y Estratégica de Ciudad –DAP–, 2013 con base en Curadurías, 2013.

El Ámbito Borde Urbano presenta también una alta participación en el uso residencial, con 16.358.962 m² construidos equivalentes al 28% del total para este uso y una relación de 4.292 m² construidos/ha bruta.

Los indicadores antes presentados, muestran dramáticamente que para el periodo estudiado, no solo no se ha construido en mayor número de metros cuadrados en el corredor del río como establecía el modelo de ordenamiento adoptado por el POT sino que, de manera preocupante la mayor cantidad de metros cuadrados construidos se ubica en el borde urbano, también de manera contraria al modelo.

Si las normas urbanísticas contenidas en las Fichas de Normativa del año 2000 y el ajuste de mediano plazo del POT en 2006, hubieran sido consecuentes y no contrarias al modelo, no debería haber sido tan opuesta la realidad frente al modelo, pero, en 2000 los índices de construcción asignados fueron tan altos que generaron un mayor atractivo a la construcción en el borde, que en el río.

Aunque en el corredor del río, fueran aún más altos los índice de construcción, éstos desarrollos estaban condicionados a planes parciales, que hacían más difícil el proceso de aplicación en suelos de alto valor, ocupados con funciones urbanas importantes, situación agravada posteriormente por el Acuerdo 46 de 2006, al prohibir el uso de vivienda en el corredor del río y elevar las obligaciones, lo cual alejó más aun las

posibilidades de crecimiento hacia adentro, entendiendo que este se debe producir principalmente en el corredor del río y no en el borde urbano, situación que vino a ser agudizada, por el fenómeno de las falsas VIP, localizado mayoritariamente en el borde urbano.

1.3. Parcelación en el borde rural.

BORDE URBANO-RURAL: ¿Se ha logrado controlar el crecimiento urbano expansivo? ¿En qué medida?	
DESCRIPTOR GENERAL	INDICADOR ESPECÍFICO
Parcelación en el ámbito de borde rural	Hectáreas parceladas (desarrollo formal) Periodo 1999 – 2013: 69,62 ha

Se han utilizado las aerofotografías antes mencionadas, para medir la ocupación con parcelaciones en el borde rural. El ámbito de borde rural mide 4.621 hectáreas, en las cuales en 1999 ya existían 44 Hectáreas ocupadas con parcelaciones campestres, esto implica una actuación urbanística generalmente formal, orientada a la generación de parcelas individuales para la construcción de vivienda campestre, orientada por lo general a estratos altos, bajo una actuación que habilita unas escasas infraestructuras de servicios públicos y vías locales. **En el periodo de análisis de 1999 a 2013, se han generado nuevas parcelaciones campestres en 69,62 hectáreas**, es decir ha habido un incremento del 63% de una actuación urbanística que no se encuentra promovida en este territorio de borde rural, por las normas de los Acuerdos 62 de 1999 y 46 de 2006, no se explica entonces, cómo se puede haber presentado este incremento, si desde el año 1999, la posibilidad de parcelación campestre está restringida.

La explicación a este fenómeno se encuentra en las licencias de parcelación obtenidas por algunos propietarios de terrenos y urbanizadores, antes de la entrada en vigencia del POT en 1999, utilizando la norma anterior que no sólo viabilizaba las parcelaciones sino que las promovía en la categorías suelos "periurbanos" que antes existía y que le dieron vida a licencias de hasta nueve años de vigencia, a estas parcelaciones que hoy se observan principalmente en la parte superior de la vía Las Palmas, otras más en

diferentes partes del territorio y relacionadas en la figura número dos, se generaron por procesos no formales.

Sólo el 2,48% de este territorio se encuentra ocupado con este tipo de desarrollo - Podemos observar que cuantitativamente hablando, si la superficie del ámbito de borde rural es la mencionada y sólo se encuentran ocupadas 115 hectáreas con parcelaciones campestres, lo cual permite afirmar que no se trata de una actuación que predomine en el mismo, lo cual puede ser una buena noticia para el modelo de ordenamiento, que busca incentivar las funciones de producción de bienes ambientales en este territorio, el problema realmente lo observamos en que si bien no priman las parcelaciones campestres, como en otros territorios de oriente y occidente cercanos, veremos en los siguientes indicadores, que el fenómeno de ocupación suburbana por centros poblados e invasiones, es verdaderamente alto y en ascenso, siendo esta la verdadera amenaza para el modelo, mientras que la parcelación campestre se encuentra altamente ofertada por los procesos que se presentan en subregiones cercanas al Valle de Aburra.

2. Formas de crecimiento urbano.

2.1. Invasiones.

BORDE URBANO-RURAL: ¿Se ha logrado controlar el crecimiento urbano expansivo? ¿En qué medida?	
DESCRIPTOR GENERAL	INDICADOR ESPECÍFICO
Invasión en los ámbitos de borde urbano rural	Hectáreas de ocupación por invasión Periodo 1999 – 2013 199,01 ha.

El análisis de las invasiones como formas de ocupación del suelo, se realiza de nuevo comparando las aerofotografías de los dos periodos mencionados, cuyos resultados se pueden visualizar en la Figura No 2, antes presentada.

La siguiente tabla relaciona las áreas que ocupa este tipo de crecimiento en hectáreas, tanto en el ámbito de borde urbano como del borde rural:

Tabla 12. Áreas invadidas dentro y fuera del perímetro urbano.

CATEGORIA	ÁREA EN HECTAREAS
INVASION DENTRO DEL PERIMETRO URBANO ENTRE 1999 – 2013	104,78
INVASION FUERA DEL PERIMETRO URBANO (Tanto en suelos de expansión urbana como en suelos rurales)	94,23
TOTAL INVASIONES ENTRE 1999 - 2013	199,01

Fuente: García B. (2014) con base en aerofotografías de los años 1999 y 2013.

Tomando como referencia la ocupación urbana que existía en 1999, se ha encontrado que se generaron nuevas invasiones al 2013 por 104,78 hectáreas en el suelo urbano determinado por el POT de ese año, a través de fenómenos informales y más preocupante aún, es que adicionalmente por fuera del perímetro urbano, es decir en suelos rurales y de protección ambiental, se produjeron otras 94,23 hectáreas, eso quiere decir que en estos 14 años se generaron invasiones en casi 200 hectáreas.

Este puede ser un dato menor frente a los registros de periodos anteriores que deberán ser medidos o constatados en otras investigaciones, sin embargo, el simple hecho de que se hayan presentado este número de hectáreas en invasión ya es un dato infortunado para cualquier plan de ordenamiento, pues de entrada no deberían haberse presentado estos fenómenos, que nos habla de la incapacidad del Estado y de la sociedad de incorporar a esta población en condiciones formales y de calidad, toda vez que la mayor parte de estos asentamientos carecen de toda calidad y se encuentran en condiciones de múltiples riesgos.

Podemos decir que con el promedio calculado por el ejercicio de ajuste del POT en 2014, de unas densidades de vivienda promedio de 40 viviendas por hectárea en este tipo de asentamientos, estaríamos hablando de unas 8.000 viviendas para una población de más de 12.000 personas.

Sin perder de vista lo grave de este fenómeno, la ocupación de la invasión en el ámbito de borde urbano sólo representa el 13,69% del área ocupable del mismo y con respecto al borde rural, lo ocupado por invasiones representa el 2,03% del ámbito de borde rural, lo

cual implica en ambos casos cifras relativamente bajas y si lo analizáramos en forma de tasas de invasión, con datos históricos en otras investigaciones futuras, se podría suponer que probablemente la invasión se ha reducido bastante, aunque no ha desaparecido como fenómeno, sin embargo no se produce en las dimensiones apocalípticas, como a menudo se describen en diferentes medios.

2.2. Asentamientos piratas.

BORDE URBANO-RURAL: ¿Se ha logrado controlar el crecimiento urbano expansivo? En qué medida?	
DESCRIPTOR GENERAL	INDICADOR ESPECÍFICO
Ocupación asentamientos en los ámbitos de borde urbano rural	Hectáreas de ocupación por asentamiento pirata Periodo 2000 – 2012

No se tienen registros en el municipio de Medellín³², sobre el fenómeno de asentamientos piratas, propiamente dichos, entendidos como procesos de urbanización desarrollados en la informalidad por agentes al margen de las normas y de los POT, que deliberadamente venden lotes precariamente urbanizados o simplemente no urbanizados, estafando a los compradores a través de promesas de compraventa que no podrán ser reivindicadas dada que en la mayoría de los casos estos agentes no son los titulares de los derechos del suelo, es decir no son propietarios o en los escasos eventos en que si lo son, al no ser un desarrollo posible a la luz de las normas de los POT, para generar la urbanización o parcelación, no pueden realizar la venta de los lotes, pues no cumplen con los procedimientos allí consignados.

Si bien el fenómeno de urbanización informal no se presenta en la forma de barrio pirata, en el territorio rural del municipio se presenta otra modalidad de ocupación de suelos rurales de manera informal, que consiste en la generación y crecimiento de asentamientos

³² Consulta realizada al líder de asentamientos humanos de la Subdirección de Planeación del Departamento Administrativo de Planeación de Medellín en Agosto de 2014

que originalmente se presentan como mayores concentraciones de población rural y en parte campesina, pero que con el paso del tiempo se han consolidado como centros poblados con características suburbanas, estos asentamientos informales, desligados de la mancha urbana y que presentan esta condición híbrida, muchas veces evolucionan a formas plenamente urbanas como los recientes fenómenos de la Loma y Altos de la Virgen en el corregimiento de San Cristóbal o casos similares de los centros poblados de San Antonio de Prado o la propia cabecera de Altavista,

Estos centros poblados se encuentran identificados en la Figura No 2, en color verde oscuro y ocupan para 2013 una superficie de 149,46 hectáreas, lo cual significa del ámbito de borde rural un 3,23% del mismo, lo cual pareciera un porcentaje bajo, sin embargo, incorporando el dato de densidad promedio establecido en el documento de soporte del ajuste del POT, de una media de 40 viviendas por hectárea se pueden estimar unas 6.000 viviendas para una población de más de 24.000 habitantes, cifra nada despreciable, más cuando se sabe según la aerofotografía de 1985 que la mayoría de estos centros poblados solo eran asentamientos rurales de mínimas dimensiones en esa época, por lo tanto este crecimiento en forma de suburbanización ha ido en aumento en los últimos años, tal como los datos de crecimiento demográfico de los corregimientos, elaborados por el plan metropolitano BIO 2030, que mostramos en el capítulo dos de este trabajo, lo evidencian.

CORREDOR DEL RIO: ¿Se ha logrado el crecimiento hacia adentro? ¿En qué medida?		BORDE URBANO-RURAL: ¿Se ha logrado controlar el crecimiento urbano expansivo? ¿En qué medida?	
DESCRIPTOR GENERAL	INDICADOR ESPECÍFICO	DESCRIPTOR GENERAL	INDICADOR ESPECÍFICO
Adopción de Planes parciales en el ámbito del corredor del río	Hectáreas formuladas por planes parciales de redesarrollo y renovación: Periodo 2000 – 2006: 97,44 ha	Adopción de Planes parciales en el ámbito de borde urbano rural	Hectáreas formuladas Periodo 2000 – 2006: 510,40 ha Periodo 2006 – 2013:

	Periodo 2006 – 2013: 43,76 ha		144,98 ha
--	---	--	------------------

2.3. Polígonos y Ensanches

Estos procesos entendidos como actuaciones formales, se llevan a cabo por PLANES PARCIALES DE REDESARROLLO Y RENOVACION en el Ambito del corredor del río y a través de PLANES PARCIALES DE DESARROLLO en el Ambito del borde urbano, de forma tal que se analizarán de manera conjunta, a través de la adopción de estos instrumentos de transformación y las hectáreas que representan, para los periodos de vigencia del POT; desde 2000 a 2006 y desde 2006 hasta los datos relacionados en el 2013, el primer periodo se cuenta desde el año 2000, pues es la fecha en que se producen las Fichas de Normativa y la reglamentación local de planes parciales, desarrollos normativos necesarios para aplicar el instrumento.

Las siguientes dos tablas, tomadas del diagnóstico para el ajuste de largo plazo del POT en 2014, permiten conocer los indicadores antes mencionados, la primera con respecto a la primera vigencia y la segunda con respecto a la segunda vigencia:

Tabla 13. Planes parciales aprobados periodo 1999 – 2006 – hectáreas de superficie

PLANES PARCIALES ADOPTADOS - ACUERDO 62 DE 1999 - POR TRATAMIENTOS POR ÁMBITOS							
ÁMBITO	TRATAMIENTO	Polígonos que requieren del PP y cantidad de suelo		Polígonos con PP adoptado y cantidad de suelo		Porcentaje de PP adoptados	
		Cantidad	Há	Cantidad	Há	% con respecto a los polígonos	% con respecto al suelo
BORDE URBANO	Mejoramiento Integral	12	682,75	0	0,00	0,00	0,00
	Redesarrollo	4	19,46	0	0,00	0,00	0,00
	Desarrollo(D+DE)	18	777,35	6	510,41	33,33	65,66
	SUBTOTAL	34	1.479,56	6	510,41	17,65	34,50
LADERA	Mejoramiento Integral	7	160,18	0	0,00	0,00	0,00
	Conservación	1	23,81	0	0,00	0,00	0,00
	Redesarrollo	7	232,03	1	6,17	14,29	2,66
	Renovación	1	15,22	0	0	0,00	0,00
	SUBTOTAL	16	431,24	1	6,17	6,25	1,43
RÍO	Mejoramiento Integral	2	51,77	1	45,18	50,00	87,27
	Redesarrollo	13	232,03	4	86,31	30,77	37,20
	Renovación	6	140,44	4	87,36	66,67	62,20
	SUBTOTAL	21	424,24	9	218,85	42,86	51,59
	TOTAL	71	2.335,04	16	735,43	22,54	31,50

Fuente: DAP. Documento Técnico de Soporte Ajuste POT 2013.

Tabla 14. Planes parciales aprobados periodo 2006 – 2013.

PLANES PARCIALES ADOPTADOS - ACUERDO 46 DE 2006 - POR TRATAMIENTOS POR ÁMBITOS							
ÁMBITO	TRATAMIENTO	Polígonos que requieren del PP y cantidad de suelo		Polígonos con PP adoptado y cantidad de suelo		Porcentaje de PP adoptados	
		Cantidad	Há	Cantidad	Há	% con respecto a los polígonos	% con respecto al suelo
BORDE URBANO	Desarrollo	22	678,83	5	144,98	22,73	21,36
	SUBTOTAL	22	678,83	5	144,98	22,73	21,36
LADERA	Conservación	1	30,07	0	0,00	0,00	0,00
	Redesarrollo	4	67,73	1	12,00	25,00	17,72
	Renovación	1	14,95	0	0,00	0,00	0,00
	SUBTOTAL	6	112,75	1	12,00	16,67	10,65
RÍO	Redesarrollo	13	377,87	2	43,76	15,38	11,58
	Renovación	8	148,93	0	0,00	0,00	0,00
	SUBTOTAL	21	526,8	2	43,76	9,52	8,31
TOTAL GENERAL		49	1.318,38	8	200,74	16,33	15,23

Fuente: DAP. Documento Técnico de Soporte Ajuste POT 2013.

Durante la primera vigencia del POT, hasta 2006, de las 777,35 hectáreas que requerían plan parcial de desarrollo urbano nuevo, se adoptaron mediante este instrumento, 510,4 hectáreas, lo cual supone un 65,66% de cobertura, lo cual se puede asumir como un indicador relativamente alto, sin embargo, en el corredor del río o crecimiento hacia

adentro, de las 342,47 hectáreas a adoptar por planes parciales de renovación y redesarrollo urbano, sólo se adoptaron 97,44 hectáreas, lo que representa, un 26,16%, es decir un poco más de la cuarta parte, siendo un indicador relativamente bajo, pues si bien la ciudad ha abordado este figura de planificación, con bastante más éxito que en otras ciudades del país, el porcentaje de renovación urbana efectivamente movilizada mediante esta figura es escaso, viéndolo solo desde las adopciones y resulta aún más escaso desde la ejecución material, como se pudo apreciar en el licenciamiento en los indicadores sobre esta materia en el corredor del río.

Para la segunda vigencia del POT, desde 2006 a 2013, se aprecia cómo la implementación de planes parciales de renovación y de redesarrollo baja aún más a un escaso 11,58% de planes de redesarrollo adoptados con respecto al territorio que según el POT requiere de tal instrumento y ninguno de renovación urbana, esto se debe a que el Acuerdo 46 de 2006, constituyó un verdadero desincentivo para esta figura y en general para el crecimiento hacia adentro, pues aumentó fuertemente las obligaciones en estos territorios y en muchos de ellos prohibió la vivienda, motor esencial de la renovación urbana.

La adopción de planes parciales de desarrollo nuevo en suelos con este tratamiento, cubrió tan solo el 22,73% de los territorios que requerían de este instrumento, indicador igualmente bajo, pero que al sumarse a las adopciones ya realizadas en la vigencia anterior, hace que las áreas de desarrollo urbano disponibles mediante planes parciales, se hayan cubierto con esta figura en más de un 70%.

Lo anterior confirma que el proceso de implementación de planes parciales ha sido más eficiente para el desarrollo nuevo por expansión que para la renovación y el redesarrollo urbano.

3. Tipos de crecimiento.

3.1. Extensión/ Agregación.

BORDE URBANO-RURAL:

¿Se ha logrado controlar el crecimiento urbano

expansivo? ¿En qué medida?	
DESCRIPTOR GENERAL	INDICADOR ESPECÍFICO
Expansión urbana y peri-urbana	Hectáreas ocupadas Periodo 1985 – 2000: 816,25 ha. Periodo 2000 – 2012: 581,51 ha

Este indicador ayuda a responder la pregunta más importante de este capítulo, se ha evaluado la diferencia que existía entre la ocupación urbana en el año 1985 y el año 1999, periodo anterior a la adopción del POT y la vigencia del mismo hasta 2013, representando periodos iguales de 14 años, lo cual permite analizar mediante las aerofotografías correspondientes, el comportamiento de la ocupación urbana y por ende algún factor de efectividad del Plan en este proceso.

La definición del perímetro de suelo ocupado en 1985, incorporada en este trabajo, se debe al aporte efectuado, por el equipo del LAUR –Laboratorio de Urbanismo- de la Universidad Pontificia Bolivariana, quienes con base en los estudios sobre las formas de crecimiento urbano en el Valle de Aburrá, que vienen desarrollando hace varios años, han permitido tener acceso a registros anteriores a los de los Planes de Ordenamiento, como es el caso de este perímetro de 1985, específicamente elaborado para contrubuir con esta tesis.

La Figura No 3, muestra las áreas ya ocupadas con desarrollo urbano antes de 1985, en color rojo claro, las cuales medían 8.560,56 hectáreas y en rojo oscuro las áreas ocupadas con la expansión urbana realizadas entre 1985 y el año 1999.

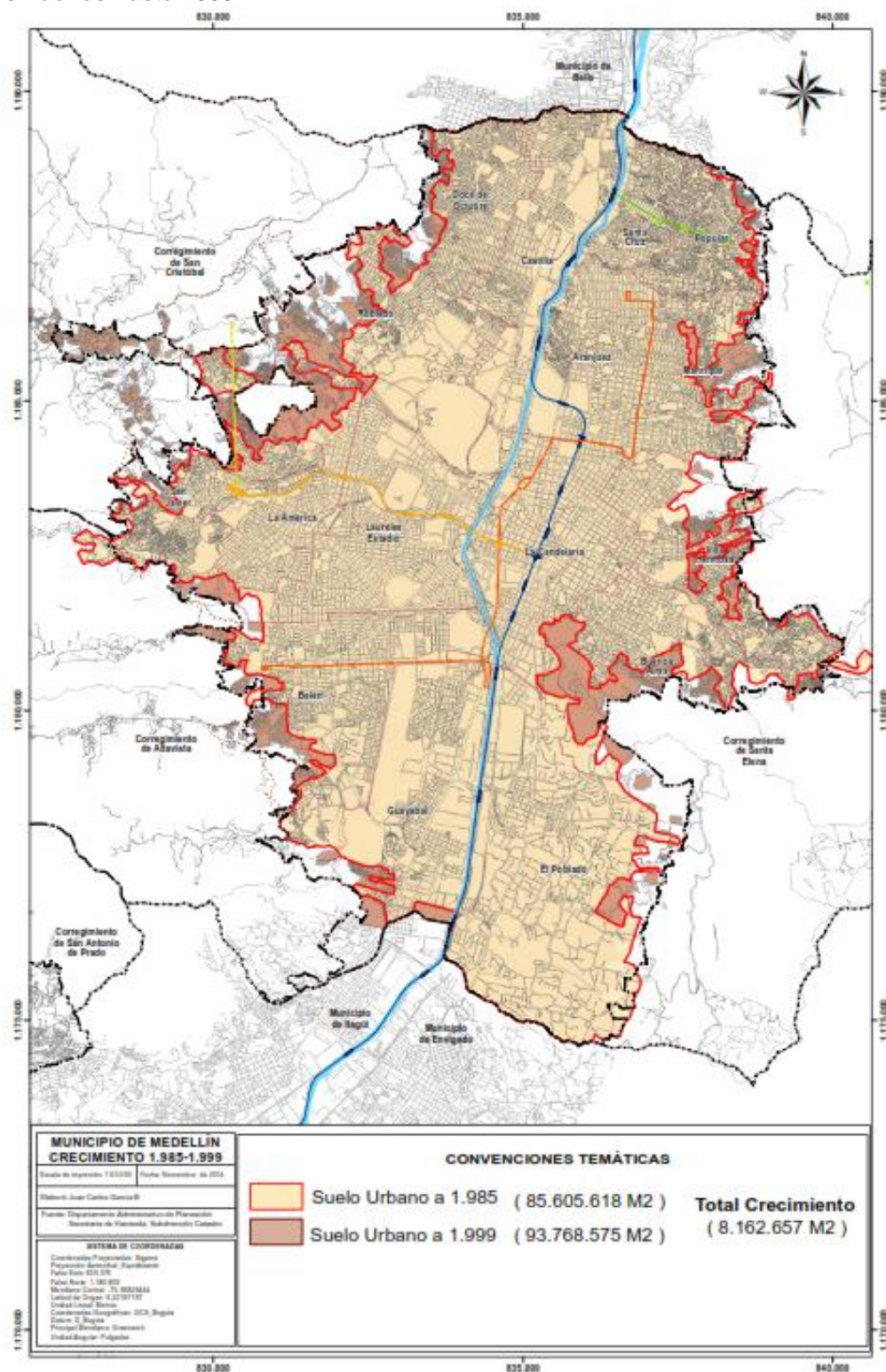
Con base en esta figura y la medición de las áreas efectivamente ocupadas en los periodos mencionados, se construye la siguiente tabla resumen:

Tabla 15. Aumento del área urbana en el periodo entre 1985 a 1999.

CATEGORIAS	AREAS EN HECTAREAS	VARIACION %
AREA URBANA EN 1985	8.560,56	
AREA URBANA EN 1999	9.376,85	
AUMENTO DE AREA	816,29	9,53%

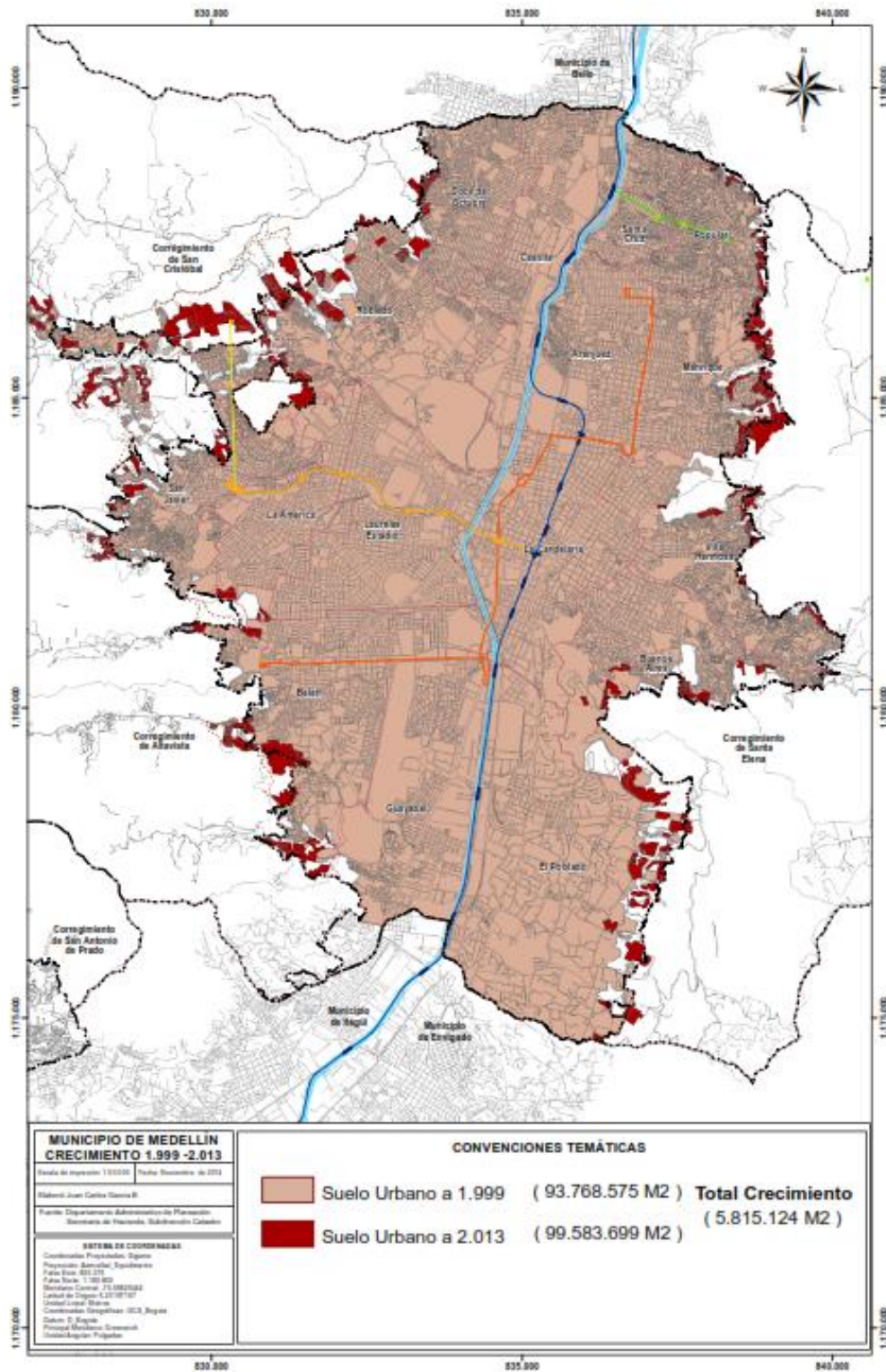
Fuente: García B. (2014), con base en aerofotografías 1985 y 1999.

Figura 3. Áreas Urbanizadas en 1985 y ocupadas con urbanizaciones/asentamientos urbanos nuevos hasta 1999.



Fuente: LAUR-UPB y García B. (2014), con base en aerofotografías 1985 y 1999

Figura 4. Áreas Urbanizadas en 1999 y ocupadas con urbanizaciones/asentamientos urbanos nuevos hasta 2013.



Fuente: García B. (2014), con base en aerofotografías 1999 y 2013.

Encontramos que el área ocupada entre 1985 y 1999, mide 816,26 hectáreas, lo cual supone una tasa de urbanización anual de 0,62% y un incremento del área ocupada para este periodo del casi 10%, para este periodo.

La figura No 4, indica en color rojo oscuro, las áreas efectivamente ocupadas con diversas formas de ocupación formal e informal, entre 1999 a 2013, de la cual se han extraído los datos que se consignan en la siguiente tabla:

Tabla 16. Aumento del área urbana entre 1999 a 2013.

CATEGORIAS	AREAS EN HECTAREAS	VARIACION %
AREA URBANA EN 1999	9.376,85	
AREA URBANA EN 2013	9.958,36	
AUMENTO DE AREA	581,51	6,15%

Fuente: García B. (2014), con base en aerofotografías 1999 y 2013

En el periodo de aplicación del POT, fueron ocupadas 581,51 hectáreas, lo cual supone para este periodo una tasa anual de urbanización de 0,41%, generando un crecimiento para este para este periodo del 6,15% de la mancha urbana central de Medellín.

En resumen, comparando los porcentajes de crecimiento urbano de los dos periodos y las tasas de crecimiento anual, **tenemos una reducción cercana al 40% de la expansión urbana desde la adopción del POT en 1999**, lo cual supone un declive en este proceso y probablemente un especial grado de efectividad del mismo en esta política, aunque se esté lejos de haber frenado completamente este fenómeno de expansión, probablemente si se esté bajando su intensidad, pues las tasas de crecimiento demográfico para los dos periodos de tiempo son muy similares, produciéndose una ligera reducción en el periodo más reciente, que no es equivalente para nada al 40% de la reducción de la tasa de expansión urbana.

3.2. Densificación.

CORREDOR DEL RIO:

¿Se ha logrado el crecimiento hacia adentro?
¿En qué medida?

BORDE URBANO-RURAL:

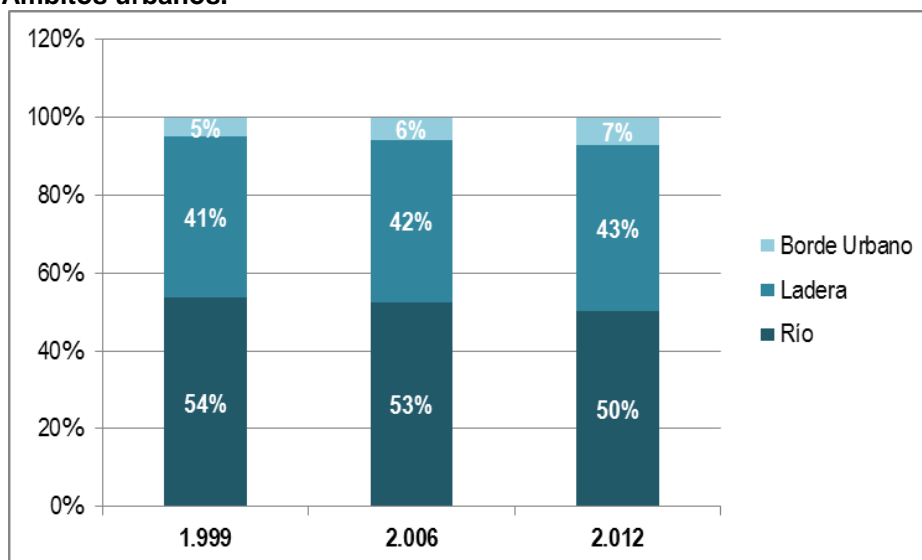
¿Se ha logrado controlar el crecimiento urbano expansivo? ¿En qué medida?

<p>Evolución del Número de destinaciones y de la Densidad habitacional en el ámbito del río</p>	<p>Variación del número de destinaciones (instalaciones de energía) en usos residenciales y no residenciales. Densidad de viviendas por hectárea en polígonos y en manzanas Años 1999, 2006, 2012</p> <p>Residenciales: se mantiene en 13%</p> <p>No residenciales: 54%, 53%, 50%</p>	<p>Evolución del Número de destinaciones y de la Densidad habitacional en los ámbitos de borde urbano</p>	<p>Variación del número de destinaciones (instalaciones de energía) en usos residenciales y no residenciales. Densidad de viviendas por hectárea en polígonos y en manzanas Años 1999, 2006, 2012</p> <p>Residenciales: 28%, 32%, 35%.</p> <p>No residenciales: 5%, 6%, 7%</p>
---	---	---	--

La manera más certera de medir la densificación efectiva de un territorio en materia de nuevas viviendas como de establecimientos dedicados a otros usos, es conocer el número de destinaciones derivadas de las conexiones a los servicios de energía eléctrica, dado que en general este indicador revela la verdadera dimensión de los establecimientos y residencias, con un margen de error arrojado por las conexiones fraudulentas, pero mucho más certero como dato, que las proyecciones de las mediciones censales o las encuestas de calidad de vida.

Utilizando los reportes de conexiones y el procesamiento de datos que se realizó para el ajuste de largo plazo del POT, tenemos que la siguiente evolución porcentual de instalaciones para usos distintos a la vivienda, por ámbitos territoriales:

Gráfico 24. Evolución instalaciones energía Industria y Comercio en Medellín 1999, 2006 y 2012 por Ámbitos urbanos.

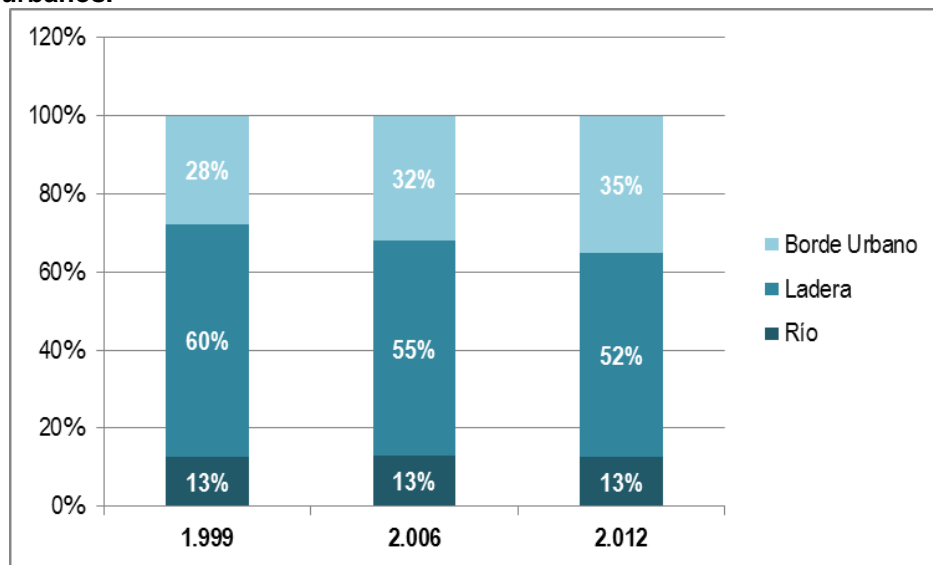


Fuente: Subdirección de Planeación Territorial y Estratégica de Ciudad –DAP-, 2013 con base en Instalaciones de Energía Comercial - EPM, Diciembre de 1999, Diciembre 2006, Diciembre 2012.

Apreciamos que mientras se aumenta la participación porcentual de instalaciones de energía para industria y comercio en el ámbito de borde urbano, en cada periodo medido, pasando de un 5%, a 6% y a 7% en el 2012, decrece esta proporción en el ámbito del corredor del río, pasando del 54% en 1999 a 53% en 2006 y al 50% en 2012, fenómeno especialmente grave frente al modelo pues se supone, que siendo el corredor del río el territorio que más oportunidades posee para todos los usos para densificarse, pero especialmente para los usos productivos, comerciales y de servicios, éste territorio debería haberse densificado en estas destinaciones, pero ha sido al contrario y ha crecido en estas destinaciones más el borde que el corredor metropolitano. Proceso que va en contravía del modelo de ordenamiento territorial.

Analizando los datos de evolución de destinaciones por ámbitos territoriales para destinaciones de vivienda, entramos el mismo comportamiento de aumento de destinaciones en el ámbito del borde urbano, mientras que el corredor del río permanece con el mismo porcentaje para los tres periodos de análisis, lo cual era previsible después de conocer los datos del indicador de licenciamiento y construcción formal en los mismos periodos antes descritos, este indicador por instalaciones es mucho más revelador, pues incluye tanto los desarrollos nuevos formales como los informales, toda vez que la instalación reportada no tiene en cuenta el origen formal o informal de la construcción:

Gráfico 25. Evolución instalaciones residenciales de Energía en Medellín 1999-2006-2012 por Ámbitos urbanos.

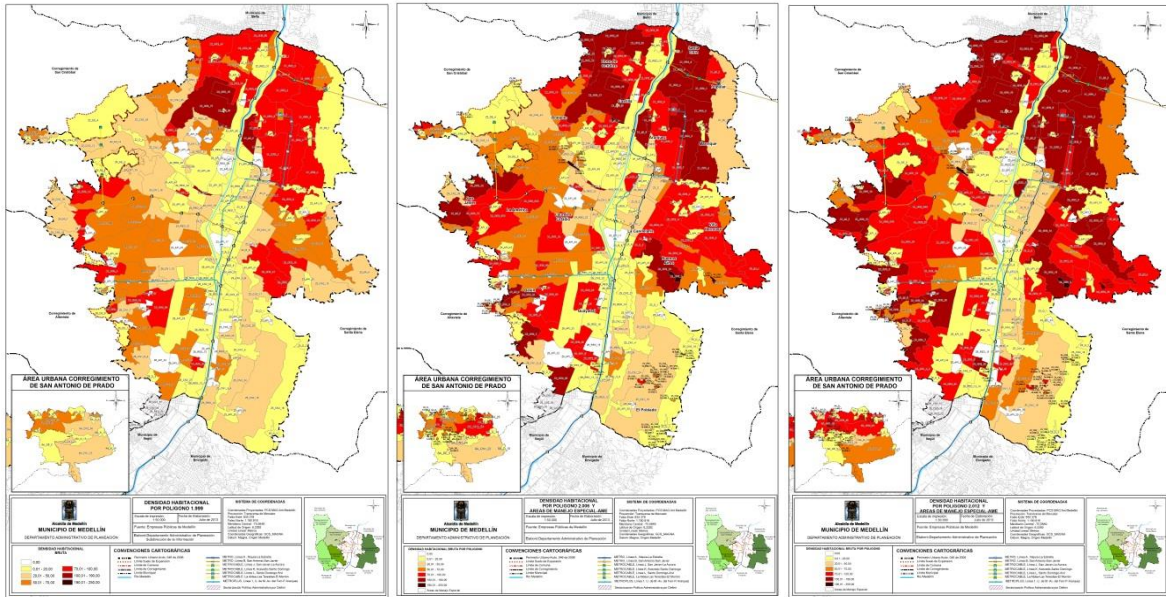


Fuente: Subdirección de Planeación Territorial y Estratégica de Ciudad –DAP-, 2013 con base en Instalaciones de Energía Residencial - EPM, Diciembre de 1999, Diciembre 2006, Diciembre 2012.

Las siguientes figuras ilustran sobre el plano de Medellín las densidades habitacionales, para los tres momentos del POT, han sido elaborados a partir de las destinaciones de instalaciones de energía para vivienda.

Revelan cómo a pesar que desde el POT en 1999 se sustentó la necesidad de crecer hacia adentro para contrarrestar la tendencia que muestra el primer plano y es que las densidades más altas se concentran en la media ladera y no en el corredor del río, que presenta mejores aptitudes para la urbanización, las densidades reales de 2006 y 2012, indican que la tendencia de densificación en los bordes, no solo no ha sido revertida, sino que se ha visto agudizada, pues para la última medición, el dato de alta densidad representado por los colores más oscuros, ya ha alcanzado los polígonos de tratamiento superiores del ámbito de borde urbano en las zonas nor-oriental y centro-oriental de la ciudad, así como se ha aumentado la densidad en todos los ámbitos de ladera urbana, mientras que se sigue apreciando la misma baja densidad predominante en el corredor del río –color amarillo-:

Figura 5. Densidad Habitacional por polígono de tratamiento. 1999-2006-2012

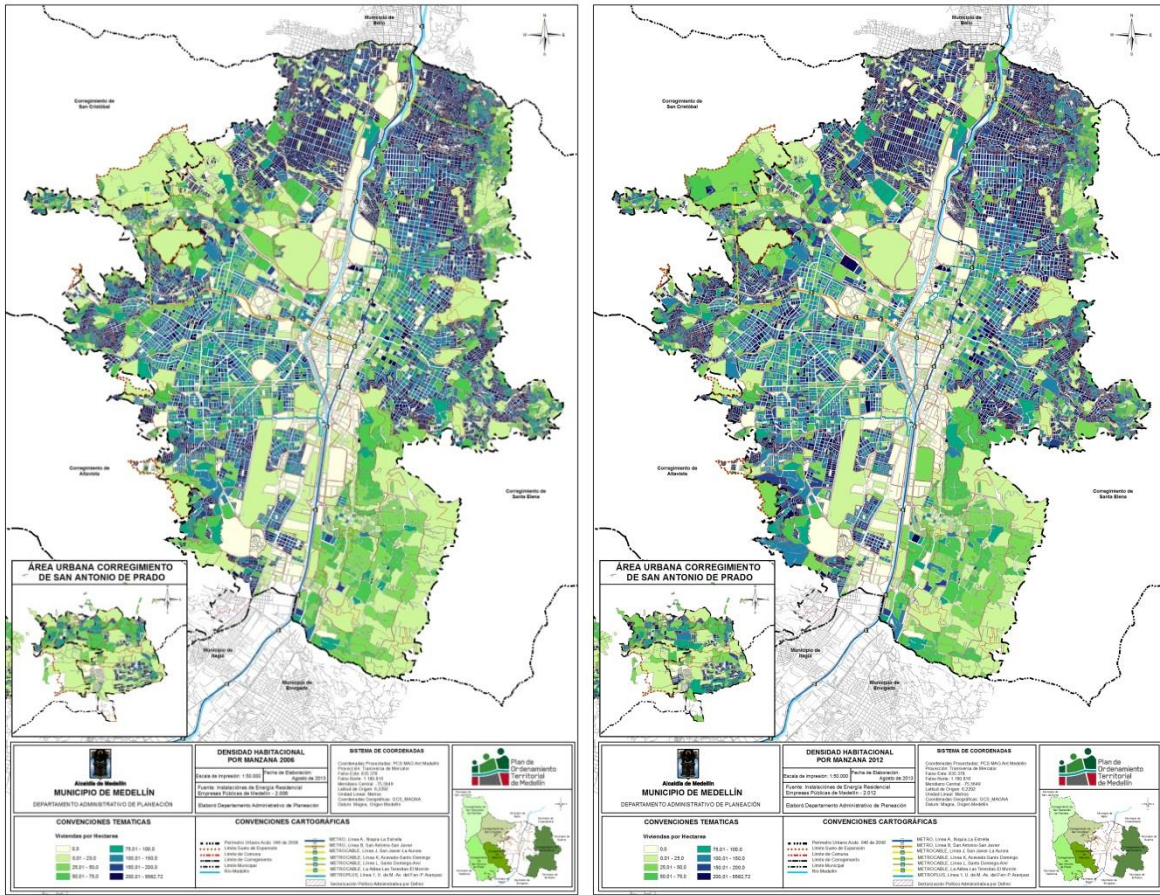


Fuente: Subdirección de Planeación Territorial y Estratégica de Ciudad –DAP-, 2013 con base en Instalaciones de Energía Residencial - EPM, Diciembre de 1999, Diciembre 2006, Diciembre 2012.

Las siguientes dos figuras se basan en el mismo indicador, pero medido ya no por polígono de tratamiento, sino por manzana, generando un nivel de información más detallado que permite ilustrar mejor cómo se están presentando las densidades habitacionales en la ciudad en el levantamiento de 2006 y su evolución a 2012.

Si bien el periodo de seis años es corto para generar grandes transformaciones, se puede apreciar un importante incremento de densidad, en sectores de borde urbano como Rodeo Alto, Loma de los Bernal y Pajarito, también en los barrios altos de la comuna ocho, así como en sectores de ladera urbana como el sector del Poblado, Laureles, mientras que el único incremento visible de densidad que se aprecia en el corredor del río es el del plan parcial de Simesa:

Figura 6. Densidad Habitacional por manzana. 2006-2012



Fuente: Subdirección de Planeación Territorial y Estratégica de Ciudad –DAP-, 2013 con base en Instalaciones de Energía Residencial - EPM, Diciembre de 1999, Diciembre 2006, Diciembre 2012.

3.3. Redesarrollo.

<p>CORREDOR DEL RIO: ¿Se ha logrado el crecimiento hacia adentro? ¿En qué medida?</p>	
<p>DESCRIPTOR GENERAL</p> <p>Ejecución de los planes parciales de redesarrollo y renovación ámbito río</p>	<p>INDICADOR ESPECÍFICO</p> <p>Porcentaje de ejecución de los planes parciales de redesarrollo y renovación a 2012</p> <p>Promedio aproximado: 20%</p>

Una primera aproximación a los porcentajes de ejecución de los planes parciales de renovación y redesarrollo urbano lo permite conocer en primera instancia los porcentajes

y hectáreas de suelos comprometidos con tal instrumento que se ilustran en la siguiente tabla:

Tabla 17. Participación porcentual de los tratamientos de Redesarrollo y Renovación por ámbito territorial y extensión en hectáreas.

TRATAMIENTO	AMBITO					
	BORDE URBANO		LADERA		RIO	
	Área (Ha)	Participación %	Área (Ha)	Participación %	Área (Ha)	Participación %
RENOVACION – R	0,00	0,00	14,95	0,31	148,93	6,31
REDESARROLLO - RED	0,00	0,00	418,22	8,53	573,96	24,30
Total suelo ámbito	3.811,14	100	4.901,44	100	2.361,95	100,00

Fuente: Documento Técnico de Soporte proyecto de ajuste POT Medellín, 2014.

De las 1.172 hectáreas de renovación y redesarrollo en la ciudad, 722,89 pertenecen al ámbito del corredor del río, es decir el 62% de la renovación urbana se encuentra localizada en este ámbito de manera consecuente con el modelo de crecimiento hacia adentro.

La extensión del ámbito río es de 2.361,95 hectáreas de las cuales 722,88 son de renovación, es decir sólo el 31% del territorio se encuentra destinados a la renovación urbana, un poco menos de una tercera parte.

Como se vio anteriormente, en el indicador de planes parciales adoptados, de los 21 polígonos de renovación y redesarrollo se han adoptado hasta 2012 incluyendo las dos vigencias POT, se han adoptado 11 planes parciales para igual número de polígonos, 9 en la vigencia 1999 – 2006 y 2 en la vigencia 2006 – 2012, los cuales representan sumandos 262,61 hectáreas formuladas y adoptadas mediante planes parciales, lo cual representa el 36,32% del área de renovación del corredor del río.

Este indicador es relativamente bajo, pues si bien la formulación de estos planes parciales ha representado un reto enorme con grandes dificultades, superadas en muchos casos gracias a estrategias innovadoras de gestión y de participación, el porcentaje de cobertura es bajo para la tarea que supone este crecimiento hacia adentro.

Lo verdaderamente preocupante de lo que esto implica con respecto al efectivo crecimiento hacia adentro es que de las 262,61 hectáreas formuladas con planes

parciales de renovación, según el diagnóstico para el ajuste del POT en 2013, no se sabe con certeza que porcentaje exacto se encuentra ejecutado en urbanizaciones y construcciones pero se calcula que sólo llega a un 20% en decir unas 52 hectáreas en el mejor de los casos, es decir que de las 722 hectáreas habilitadas para el crecimiento hacia adentro en el corredor del río se han construido tan sólo aproximadamente el 7,2%.

Solo los planes parciales de Simesa y de Argos, se puede considerar que presentan un desarrollo satisfactorio, así como algunas de las manzanas que se planificaron por este mecanismo en el barrio Sevilla (tres planes parciales) y en Santa María de los Angeles, pero en los planes parciales de Corazón de Jesús, Guayaquil, Niquitao, Sevilla (completo) y Villa Carlota, la implementación ha sido muy poca, apenas una o dos unidades de gestión en cada plan parcial, mientras que en los planes parciales de Plaza de Ferias y Naranjal, no se ha construido nada hasta la fecha (2014).

En ausencia de un indicador completo por parte de Planeación de la ejecución material de los planes parciales de redesarrollo y renovación adoptados, se mencionan las siguientes estadísticas de ejecución aproximada, derivadas del Documento de Diagnóstico del ajuste del POT de 2013:

- Plaza de Ferias: 0% de ejecución.
- Everfit: 15% de ejecución.
- Torres de la Fuente: 75% de ejecución.
- Sevilla Manzana: 100% de ejecución.
- Naranjal: 0% de ejecución.
- Corazón de Jesús: 8% de ejecución.
- Guayaquil: 9% de ejecución.
- Niquitao: 12% de ejecución.
- Simesa: 31% de ejecución.
- Argos: 82% de ejecución.
- Villa Carlota: 8% de ejecución.
- Santa María de los Ángeles: 57% de ejecución.

En términos generales, como se mencionó, la media de ejecución alcanza difícilmente el 20% del territorio adoptado, para matizar este porcentaje se debe tener en cuenta que estos planes parciales poseen un promedio de tiempo de ejecución de 15 a 20 años, de forma tal que no llevan más de una tercera parte en promedio de su vigencia, de forma tal que no esperaríamos que a este corte de 2013, se hubieran ejecutado en su totalidad, sin embargo, como vemos en muchos casos se parecían retrasos muy significativos.

4. Usos de suelo.

4.1. Proporción de usos del suelo en el corredor del río y en el ámbito de borde urbano.

CORREDOR DEL RIO: ¿Se ha logrado el crecimiento hacia adentro? ¿En qué medida?		BORDE URBANO-RURAL: ¿Se ha logrado controlar el crecimiento urbano expansivo? ¿En qué medida?	
Proporción de Usos en el ámbito de corredor del río	Distribución porcentual de usos levantamiento a 2013 Residencial: 97% Otros usos: 3%	Proporción de usos en el ámbito del borde urbano rural	Distribución porcentual de usos levantamiento a 2013 Residencial: 38% Otros usos: 62%

Derivado de la Consultoría realizada por la Universidad Pontificia Bolivariana en 2013 para el ajuste del POT de largo plazo, en cuenta a diagnosticar la situación de los usos del suelo en la ciudad, se han tomado de este estudio los siguientes indicadores que muestran la composición de usos por ámbitos territoriales:

Tabla 18. Composición de las categorías de uso de acuerdo al uso predominante – Zonas Homogéneas Físicas.

Ámbitos	Comercio y servicios	Industrial	Residencial
Borde Urbano	2.57%	0.35%	97.08%
Ladera	11.66%	0.76%	87.58%
Río	35.29%	26.07%	38.64%

Fuente: Subsecretaría de Catastro (2011). Cálculos Convenio UPB – DAP 2013.

Esta primera fuente basada en la actualización catastral desarrollada por el municipio en 2011, revela una composición bastante predominante en vivienda en el borde urbano, mientras que en el ámbito río se observa una composición relativamente equilibrada, sin embargo, si cotejamos esta información con el aumento tendencial de instalaciones de energía antes presentado, se ha visto un aumento de actividades no residenciales en el borde, lo cual es deseable desde el punto de vista de la política de mezcla de usos del POT, pero una disminución en el crecimiento de todos los usos en el corredor del río, especialmente de la vivienda, tendencia que debe ser revertida si se quiere realizar el modelo de ordenamiento de crecimiento hacia adentro y con mezcla de usos.

Comparando los porcentajes de metros construidos totales en uso residencial por ámbitos medidos por catastro y aquellos medidos por número de instalaciones de energía en los mismos ámbitos, encontramos una correlación muy cercana, lo cual valida la consistencia de estos datos, aunque muestra un porcentaje más alto en el borde urbano por instalaciones de energía que el reportado por catastro, lo cual demuestra que el dato por instalaciones, puede estar reflejando de manera más certera la concentración de viviendas y por ende de este uso, en cada ámbito.

Tabla 19. Distribución del uso residencial en términos de los ámbitos.

Ámbito	Metros cuadrados construidos totales	Número de instalaciones de energía eléctrica
Borde Rural	2.30%	2.65%
Borde Urbano	26.99%	32.95%
Ladera	57.46%	50.86%
Río	11.91%	12.59%
Rural	1.33%	0.95%

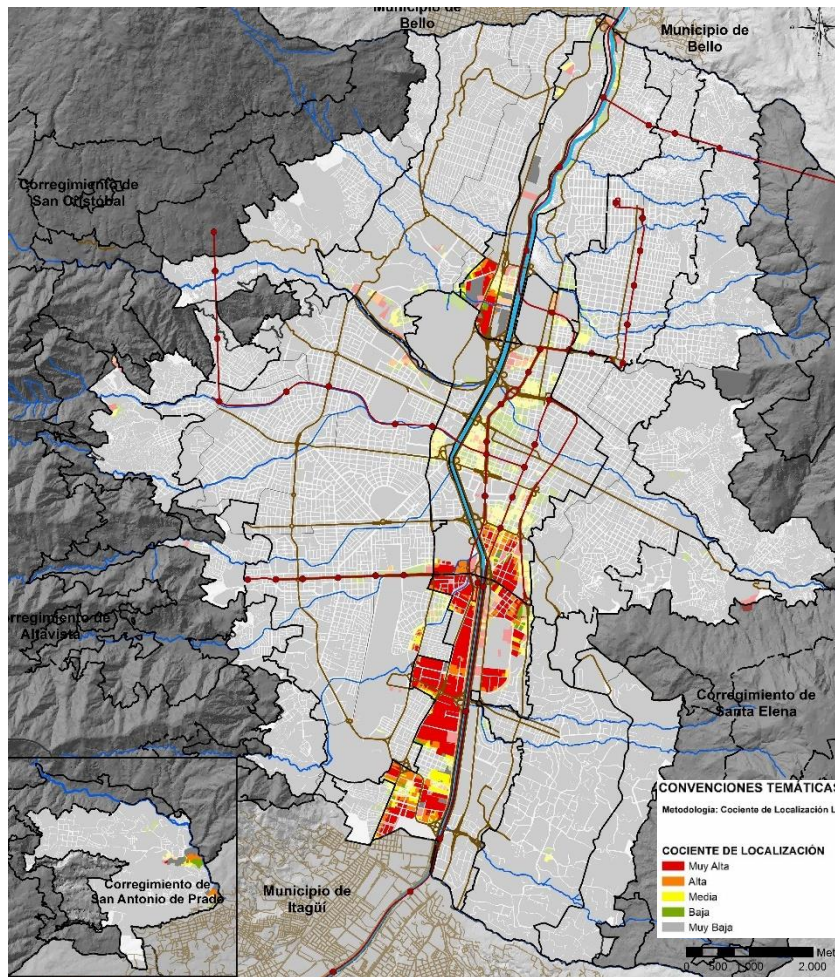
Fuente: Actualización Catastral (2011) e Instalaciones de energía eléctrica EPM (2011)

Se aprecia en todo caso, que la participación porcentual del uso residencial medido en ambos indicadores, en el ámbito río es bastante baja; entre un 11,91% y un 12,59%, lo cual evidencia que la política de crecimiento en este territorio no ha sido efectiva.

La siguiente figura, elaborada por el mismo Convenio antes mencionado, ilustra acerca de la concentración de actividades industriales en el corredor del río, situación que si bien es deseable desde el punto de vista de la competitividad económica de la ciudad, debería estar siendo combinada esta actividad, con otros usos en especial con comercio, servicios

y con vivienda, dado que dentro de los componentes del modelo de ordenamiento del POT, se establece: “un corredor de servicios metropolitanos de alta calidad urbanística, localizado a lo largo del río, en armonía e integración con usos residenciales y productivo”, situación que aún no se presenta según lo muestra este plano, excepto en el plan parcial de Simesa, que se describe como proyecto de caso local en el siguiente capítulo de este trabajo.

Figura 7. Coeficiente de localización uso Industrial – Área construida en primer piso.



Fuente: Actualización Catastral (2011). Cálculos convenio UPB-DAP 2013

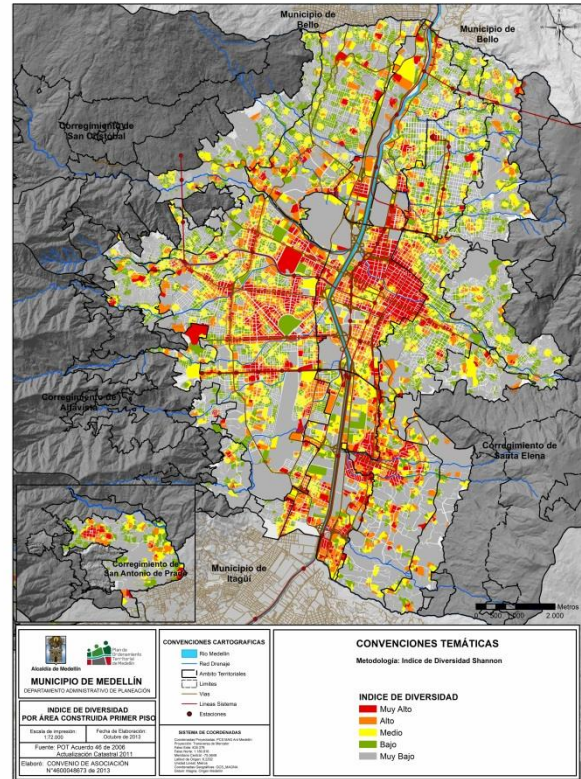
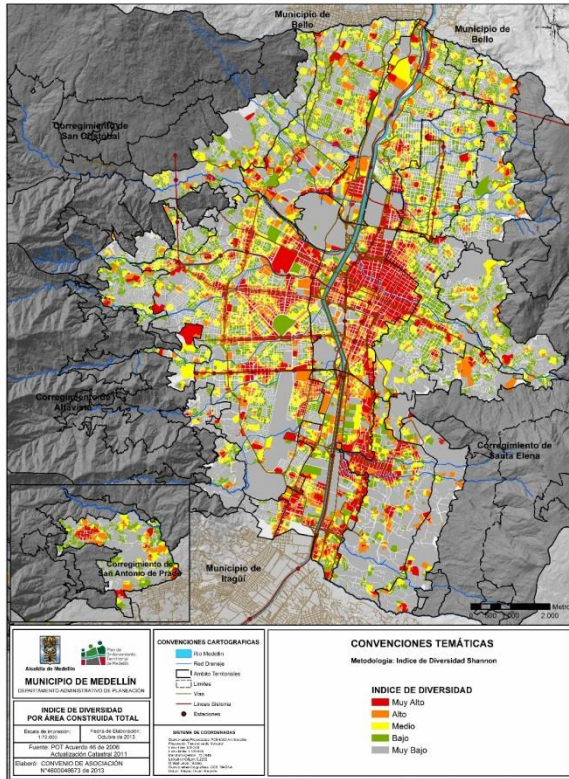
4.2. Formas de mezcla de usos en el corredor del río y en el borde urbano.

CORREDOR DEL RIO:		BORDE URBANO-RURAL:	
¿Se ha logrado el crecimiento hacia adentro? ¿En qué medida?		¿Se ha logrado controlar el crecimiento urbano expansivo? ¿En qué medida?	
Índice de mixtura en el ámbito de corredor del río	Levantamiento del indicador a 2013	Índice de mixtura en el ámbito del borde urbano rural	Levantamiento del indicador a 2013

Las siguientes figuras ilustran en colores rojos y naranjas los mayores índices de mezcla observables en la ciudad y en colores verdes y grises las menores intensidades de mezcla, en ellos se puede observar como una virtud del corredor del río, las mayores intensidades de mixtura y por tanto la mayor presencia de funciones que configuran centralidades metropolitanas y de ciudad, lo cual confirma la vocación de este territorio para el crecimiento hacia adentro y sobre todo la generación de una ciudad más compacta, aspecto que evidentemente no está siendo aprovechado en la práctica y que de mantenerse la tendencia de especialización en el corredor del río, así como el desplazamiento de actividades comerciales, de servicios y habitacionales hacia el borde urbano, observadas en los otros indicadores, se estaría perdiendo esta oportunidad de ordenamiento territorial, claramente más racional que la densificación de los bordes urbanos detectada, acompañada de una especialización productiva y comercial en el río.

Figura 8. Índice de Mixtura – Shannon, Áreas construidas totales

Figura 9. Índice de Mixtura – Shannon, Áreas construidas en primer piso

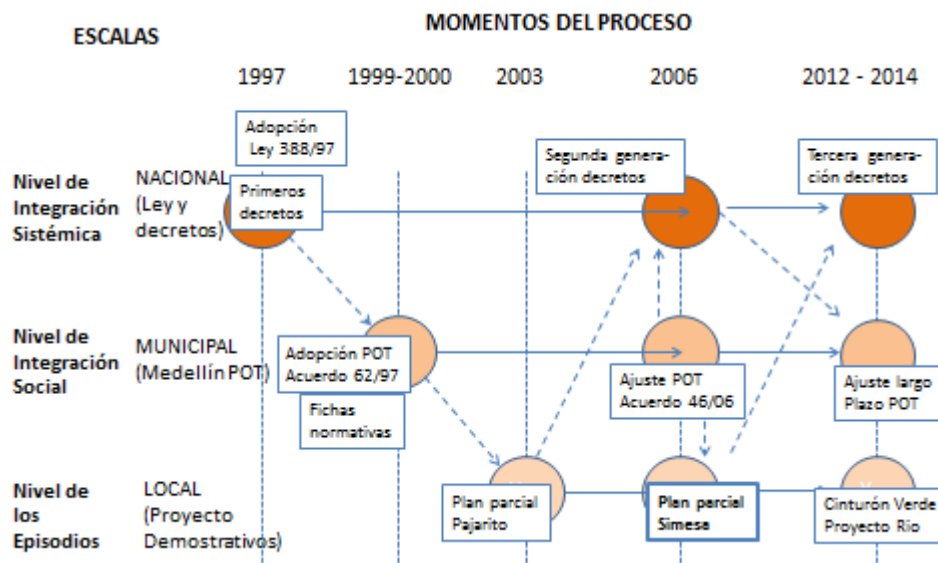


Fuente: Actualización Catastral (2011) – Convenio UPB-DAP 2013

CAPITULO 4. ANALISIS PROYECTO LOCAL – NIVEL DE LOS ACONTECIMIENTOS.

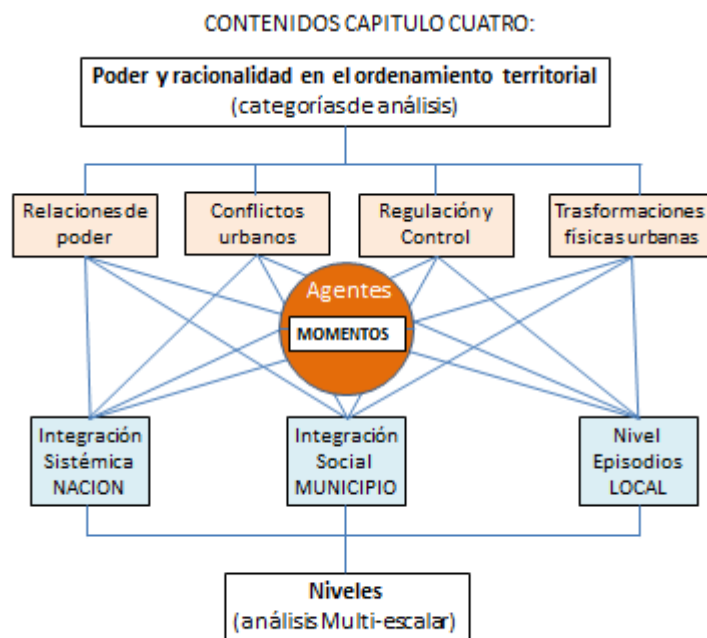
Siguiendo con la metodología general, en este capítulo se completará el análisis multiescalar con el estudio de un proyecto emblemático del POT de Medellín, como es el caso del plan parcial de Simesa, como la principal aplicación del modelo de ordenamiento territorial, aplicando el “crecimiento hacia adentro” concretamente en el corredor del río y por ende haciendo contrapeso al fenómeno de la expansión urbana.

Como tal, podemos ubicar este análisis a lo largo de los tres últimos momentos del proceso, en su escala local, pues si bien la adopción del plan parcial se produce en 2006 es decir en el “tercer momento” general de esta investigación, se describirán en forma de acontecimientos, los antecedentes, es decir el momento que lo precede, tanto la adopción del POT en 1999, como la reglamentación de las Fichas de Normativa en 2000, así como el contexto mismo de su adopción casi en paralelo con la elaboración del ajuste del POT en 2006, la siguiente gráfica número 3, antes expuesta, ubica este análisis local en el proceso general:



En este capítulo se aborda el análisis tanto desde la visualización de las relaciones de poder, como desde los conflictos urbanos y su articulación frente a las regulaciones

expedidas desde el POT, igualmente, al final y de manera breve, se hace un análisis de las transformaciones físicas ocurridas en el territorio. El siguiente gráfico número 6, ilustra la manera cómo se articulan las categorías generales de análisis, que solo en esta escala local, serán abarcadas en su totalidad, toda vez que esta escala posee la virtud de concretar en la práctica todos los aspectos involucrados en torno a un proyecto en particular.



1. Breve descripción del Plan parcial de Simesa³³

El plan parcial de redesarrollo para la gran manzana de Simesa se origina a partir de una propuesta privada de la empresa propietaria del suelo de la antigua siderúrgica, en cabeza de Valores Simesa, la cual representa del área del plan, el 45,96% del mismo, estando también involucradas otras tres grandes empresas privadas; Holasa con el 19,88%, Erecos con el 14,69% y Cartón de Colombia con el 14,32% del área, así como

³³ Los textos de este aparte se encuentran basados en el Libro “Las ciudades del Mañana” BID (2011) publicación de la cual es coautor el autor de este trabajo.

también se localizan en el plan parcial 13 empresas pequeñas que justas equivalen al 5,15% del área total del plan parcial.

Lo anterior implica un plan esencialmente privado, liderado solo por una de las empresas y una conformación bastante heterogénea, así como lo son los intereses y motivaciones iniciales sobre el redesarrollo y en general el plan parcial, pues aunque la empresa promotora del plan parcial cerró su producción industrial en el año 2003, el resto de empresas manifestaron desde un comienzo que seguirían indefinidamente su producción, lo cual plantea desde un comienzo la base del conflicto de intereses que originó el plan parcial, aunque finalmente se encuentran caminos de solución concertadas.

Las cuatro grandes empresas y el grupo de pequeñas empresas constituyen cinco bloques de propietarios que estructuran este plan parcial, cada uno de los cuales reconocen un grupo de intereses y oportunidades diferentes para adelantar el proceso de renovación urbana, aspecto que constituye cada una de las tres estrategias esenciales: *Autonomía*, *Convivencia* y *Flexibilidad*, las cuales permitieron la construcción de acuerdos, configurando un sistema de gestión para transformar en el tiempo este espacio, tal como lo muestra el siguiente grupo de planos:

Figura 10. Conformación de propietarios, “momentos” o fases del desarrollo y estrategias aplicadas de intervención



Fuente: Documento Técnico de soporte del plan parcial Simesa 2006.

Es fundamental reconocer esta diversidad de intereses y determinar como primer postulado el principio de *autonomía* en la toma de las decisiones para la renovación de los lotes de cada grupo de propietarios, de acuerdo con sus condiciones. Así, el Bloque A de Simesa formuló el plan parcial y, por supuesto, al haberse ya trasladado la empresa allí ubicada, este bloque estuvo en condiciones de realizar el redesarrollo primero, mientras que cada uno de los otros cuatro grupos de empresas se encontraba con diferentes posibilidades e intereses para llevar adelante los proyectos.

Al respecto, influyen muchas circunstancias, sobre todo en el ámbito macroeconómico, para que cada una de estas empresas tome la decisión de trasladarse. Cabe considerar que, dada la inversión que cada una de ellas posee instalada, en ningún caso la valorización de la tierra paga el traslado; por el contrario, si bien este es un activo valioso para las empresas, y gracias al plan parcial seguramente estará en permanente valorización, el traslado obedecerá más a decisiones relacionadas con las posibles mejores condiciones en otros sitios de la región o del país que permitan optimizar la competitividad, como sucedió con Simesa S.A.

Siendo así, debía reconocerse desde un principio que el redesarrollo del predio de Simesa no podía por ningún motivo ocasionar el traslado prematuro de las empresas colindantes, situación que podría originarse por la incompatibilidad en la colindancia directa de los actuales usos productivos y los usos residenciales.

Este aspecto esencial se denominó “derecho de permanencia” y estaba garantizado por el POT y por el sentido común de la gestión, lo cual motivó la consolidación del segundo principio general para la operación: la *convivencia*, es decir, encontrar una manera de planificar la transformación del territorio haciendo que la urbanización con nuevos usos no afecte negativamente los usos preexistentes y que, a medida que las condiciones de base se vayan modificando (traslado de empresas y/o mitigación de los factores contaminantes de las mismas), se posibiliten nuevas formas de uso que quedarían condicionadas a las decisiones de las empresas preexistentes.

Un aspecto esencial para crear las mejores condiciones para aplicar el principio de convivencia de las actividades lo proveen la propia planificación y el diseño urbano, que disponen de un sistema de parques públicos y áreas de transición entre unos bloques de

propietarios y otros, a fin de generar una suerte de “colchones” ambientales que no permiten el desarrollo contiguo de usos incompatibles, acompañado de un régimen de usos del suelo que específicamente establece, por ejemplo, limitaciones al desarrollo habitacional en las áreas colindantes de estos parques, mientras exista el uso industrial en funcionamiento del otro lado del área de mitigación ambiental.

Figura 11. Imágenes de los parques públicos (2009)



Estos parques lógicamente quedarán por siempre como áreas verdes públicas, las cuales sumadas a las zonas verdes comunitarias obligatorias a dejar en cada proyecto generarán un estándar de espacio verde por habitante futuro de casi 7 metros, bastante más alto que el promedio de la ciudad que hoy se sitúa en 3 metros³⁴. Una vez que las empresas se reubiquen, tanto sus propios lotes como los de sus vecinos verán levantadas las restricciones para actividades incompatibles, en la mayoría de los casos la vivienda, y podrá generarse todo este potencial de 4.940 viviendas.

³⁴ Dato tomado del Documento de soporte de la revisión de mediano plazo del POT Acuerdo 46/2006

La definición de estas áreas verdes y de las áreas de proyectos condicionados se realizó a partir de elaborados estudios técnicos y simulaciones de factores contaminantes, que por ejemplo para el caso de material particulado en el aire permitían conocer su grado de dispersión o caída en relación con la fuente emisora y así identificar las áreas cuyo desarrollo se condicionaría en cada bloque, o en el caso del ruido, la definición de medidas de mitigación por distancias y la orientación de las construcciones y barreras permiten asegurar que los pobladores de los primeros complejos habitacionales no se verán afectados por el normal funcionamiento de empresas que existen en el sector, y que seguirán funcionando por tiempo indeterminado³⁵.

El instrumento legal creado para este caso, en el decreto que adopta y rige todas las actuaciones en el territorio del plan parcial, se denomina “protocolo ambiental” y consiste en la descripción —a partir de una línea de base— de las condiciones ambientales actuales y de funcionamiento de las empresas, de los derechos y deberes en esta materia para todos los involucrados, los urbanizadores a cargo de los nuevos proyectos y el funcionamiento de las industrias existentes.

La disposición de los parques y medidas de uso del suelo (transitorias y permanentes) y la aplicación del protocolo ambiental generan en la práctica una especie de “mecano” en donde las decisiones tomadas por cada bloque de propietarios inciden sobre las posibilidades de desarrollo propias y de sus vecinos para no afectarlos y así hacer viable la mezcla de diferentes usos (inclusive cada bloque posee posibilidades de urbanizaciones parciales manteniendo actividades productivas).

Cada posibilidad de uso ofrece diferentes opciones específicas de actividades y proyectos a desarrollar, de manera que se pactó con la administración municipal un tercer principio para el plan parcial: la *flexibilidad*, que consiste en contar con una gama de opciones de usos reglamentada de acuerdo con las posibilidades de mezcla citadas y la vocación de

³⁵ Las empresas existentes no constituyen grandes contaminadores; de hecho, todas se encuentran por debajo de los estándares máximos de contaminación permitida por la legislación ambiental colombiana para un sector industrial. Sin embargo, no alcanzan los estándares aplicables para los sectores residenciales, razón por la cual existe el riesgo de que, frente a una demanda o queja de los nuevos residentes, se apliquen sanciones a las industrias utilizando estándares de un sector residencial, lo cual haría inviable su funcionamiento en el sector y motivaría prematuramente su cierre o traslado.

cada territorio del plan parcial, pero que permite amplios rangos de adaptabilidad a las condiciones cambiantes del mercado y a las posibilidades de comercialización en la práctica de determinados usos.

Así, en términos generales, se espera que —una vez completados todos los bloques— un 40% del territorio de todo el plan parcial se dedique a vivienda, otro 40% a actividades de comercio y servicios asociados a este corredor metropolitano de redesarrollo del río, y un restante 20% a decidir con Planeación Municipal, de acuerdo con las posibilidades de mezcla y requerimientos de la actividad inmobiliaria en el sector una vez se agoten los porcentajes antes mencionados.

La construcción de las estrategias de Autonomía, Convivencia y Flexibilidad entre agentes e intereses muy diferentes tanto públicos, como privados y comunitarios, no fue un proceso fácil, ni automático, aunque se puede catalogar puntualmente como exitoso, recordemos que al poco tiempo de logrado, se produjo el ajuste de mediano plazo del POT (2006) pero éste no potenció ni capitalizó esta experiencia para construir sobre ella corrigiendo sus errores y deficiencias, las estrategias de renovación del resto del corredor del río.

Por el contrario, se congeló la posibilidad de renovación de este ámbito, lo cual quiere decir que si bien existe un relativo éxito local o puntual, a nivel de la estructura de los casos o acontecimientos, por el contrario, en el nivel de ciudad o de la estructura, la estrategia de crecimiento hacia adentro, quedó anulada, aunque en el cuarto momento o actual (2014) el proyecto de ajuste de largo plazo del POT revive la posibilidad real de renovar el corredor del río, pero en el momento que en este capítulo se describe (2006), ganaron los actores que se oponían al mismo y por ende indirectamente a la estrategia de crecimiento hacia adentro.

2. Análisis de las relaciones de poder, conflicto urbano y regulación:

Se identifican seis “acontecimientos” claves en el proceso de formulación y adopción del plan parcial, a saber:

- La discusión en el marco de la formulación y adopción del POT Acuerdo 62/1999
- La reglamentación de las Fichas de normativa urbanística para el polígono Acuerdo 23/2000.
- La toma de decisiones por parte de Valores Simesa S.A. y el Grupo Bancolombia.
- La primera fase de formulación del plan parcial. Antes del consenso.
- La segunda fase de formulación del plan parcial. Construyendo el Consenso.
- La concertación y adopción por parte de la Administración Municipal.

Para este análisis se utilizará, como se mencionó en la metodología contenida en el primer capítulo, la siguiente matriz suministrada por el Seminario de Poder y Territorio, Rincón (2012), respondiendo para cada acontecimiento, las preguntas que la matriz establece, las cuales permiten muy nítidamente describir de una manera sistémica, la evolución en la toma de decisiones de los agentes involucrados en cada acontecimiento.

Matriz general de análisis para cada acontecimiento:

CATEGORIAS	REFERENTES EMPIRICOS	PREGUNTAS
Agentes	Identificación de los agentes y actores. Redes de actores, agentes y/o instituciones. Liderazgos: legitimidad, reconocimiento o aceptación. Conflictos de liderazgos Recursos Procesos de toma de decisiones	¿Cuáles son los agentes, actores de ese territorio? ¿Cómo se miran y perciben los actores entre sí? ¿Qué representaciones tienen del Estado, de sus normas y proyectos? ¿Cuáles son los actores visibles y no visibles en el territorio? ¿Cuáles son sus motivaciones, intereses?
Relaciones de poder	Solidaridad Cooperación Imposición Dominación Hegemonía Proyectos hegemónicos en el territorio	¿Cuáles son los actores hegemónicos en el territorio? ¿Quién ejerce la hegemonía y quien se pliega a ella?

CATEGORIAS	REFERENTES EMPIRICOS	PREGUNTAS
Conflictos urbanos	<p>Identificación de los conflictos socio-espaciales (tensiones, divergencias, disputas)</p> <p>Naturaleza de los conflictos</p> <p>Actores en conflicto</p> <p>Impactos del conflicto (segregación, exclusión o inclusión/violencia/control social)</p> <p>Mecanismo de resolución de los conflictos (concertación, acuerdos, demagogia, negación, imposición, agresión/violencia).</p>	<p>¿Cuáles son las principales tensiones o conflictos sociales que se expresan en torno a la conformación del territorio urbano?</p> <p>¿Cuál es la naturaleza de estas tensiones?</p>
Regulaciones, control y orden	<p>Organización público y privado del territorio.</p> <p>Orden, seguridad y control del territorio.</p> <p>Normatividad estatal: Legitimidad.</p> <p>Legalidad/ilegalidad.</p> <p>Legalidad/legitimidad</p> <p>Normas sociales/ reglas.</p> <p>Derechos urbanos</p>	<p>¿Cómo se ha organizado lo público y lo privado a través del tiempo en la experiencia urbana?</p> <p>Quién es el actor percibido como garante del orden?</p> <p>Que ha hecho el Estado por el sector?</p> <p>Cuáles son las normas (estatales o sociales), que permiten el orden, regulación y control del territorio?</p> <p>Que actores o reglas permiten cohesión de la comunidad?</p>
Agentes de la transformación urbana	<p>Agentes de la transformación urbana</p> <p>Estrategias implementadas por los agentes en los proceso de transformación.</p> <p>Construcción histórica de los sentidos territoriales</p>	<p>¿Qué agentes han llevado a cabo las principales intervenciones urbanísticas?</p> <p>¿En qué momentos históricos se han presentado los mayores cambios espaciales, de qué forma han sido promocionadas e implementadas?</p> <p>¿En el sector se identifica transformación en el espacio tradicional?</p> <p>¿Qué incidencia ha tenido la normativa urbanística en dichos procesos?</p>

Fuente: Rincón, Análida. (2012)

A continuación se responden las preguntas, desde el enfoque narratológico, para cada uno de los acontecimientos establecidos en el proceso de formulación y gestión del plan parcial:

2.1. Acontecimiento 1. Discusión en el marco de la formulación y adopción del POT Acuerdo 62/1999

Ilustra el proceso previo a la adopción de POT, la primera propuesta de manejo del corredor como polígonos de renovación urbana, su modificación en el proyecto de acuerdo a tratamiento de redesarrollo urbano, las objeciones presentadas por los industriales en bloque y la forma como se resolvieron en el Acuerdo 62 como fue adoptado, periodo de tiempo entre 1998 y diciembre de 1999:

- **Agentes:**

¿Cuáles son los agentes de ese territorio?

Las agentes principales y casi hegemónicas de este territorio son los industriales agremiados en su totalidad en la Corporación Cívica Barrio Colombia, sin embargo, dados sus muy diversos tamaños y tipos de empresas, no constituyen necesariamente una unidad homogénea en sus intereses específicos aunque si en lo que tiene que ver –para este periodo- con el rechazo a que el POT declare este territorio como de renovación urbana y que de alguna manera se puedan introducir nuevos usos al suelo, especialmente la vivienda, esto por el impacto negativo y potencial cierre de las industrias por incompatibilidad de usos.

Son agentes también secundarios los comerciantes del sector y la administración municipal que hasta el momento ha garantizado la permanencia de las fábricas, aunque el Área Metropolitana ha realizado requerimientos a las grandes empresas del sector sobre todo a Argos y a Simesa para que regulen y modernicen sus procesos productivos, dado que no están cumpliendo con los estándares de emisión de materiales particulados en el aire.

¿Cómo se miran y perciben los agentes entre sí?

Existe un liderazgo claramente ejercido por las grandes industrias, fundadoras del sector de una parte las pertenecientes al “Sindicato Antioqueño”; Argos, Simesa y parcialmente Erecos y por otro lado de parte de las industrias grandes independientes o de multinacionales ejercido por Holasa, existiendo un alto grado de aceptación por parte de los grupos de empresas pequeñas con relación a esta última, que ejerce el mayor

liderazgo de la zona, de hecho en este periodo pasa a ocupar la Presidencia de la Corporación Cívica. Existe ya una ligera tensión entre estos dos grupos, dado que se percibe la posibilidad de que las empresas del sindicato se trasladen, sin embargo en este periodo actúan todos en bloque.

¿Qué representaciones tienen del Estado, de sus normas y proyectos?

El Acuerdo 38 de 1990 norma anterior al POT (1999), protege el uso industrial y prohíbe la vivienda así que hasta el momento en que surge la propuesta del POT se han mantenido conformes con las normas establecidas por el Estado, una vez se hace pública la primera versión del POT en un evento en el Hotel Intercontinental de Medellín a comienzos de 1999, donde se realizaron unas mesas de trabajo, una de ellas sobre este tema y este territorio, se conoce por parte del sector industrial que esta zona de Barrio Colombia y la manzana desde Argos hasta Monterrey se denomina en el proyecto de POT, con tratamiento de Renovación Urbana, e inmediato surge una fuerte reacción en contra de la Administración municipal por esta posibilidad y se inicia un largo proceso de conversaciones en cabeza de la Directora de Planeación por parte de la Administración municipal y de los Industriales en general unidos y representados tanto por el Sindicato Antioqueño como por la Corporación Cívica, con el fin de establecer un tratamiento y manejo del sector en el POT acorde con los intereses del sector productivo, pero que incorpore el modelo de crecimiento hacia adentro, pues este territorio al respecto cumple un papel fundamental.

¿Cuáles son los agentes visibles y no visibles en el territorio?

Como actor aún invisible se encuentran los futuros dueños de los terrenos de las dos fábricas más grandes que pasarán a ser propiedad de filiales de Bancolombia – ya no de las fabricas originales-, esto hace una gran diferencia y por otra parte el sector privado de las grandes constructoras expectante por las decisiones que se tomen para permitir o no la renovación de estos suelos.

¿Cuáles son sus motivaciones, intereses?

Evidentemente los industriales de todos los tipos y tamaños buscan proteger su funcionamiento y actividad manteniéndose en el este territorio, sin embargo las diferentes

situaciones de tenencia (suelo propio, arrendado o hipotecado) y tipo de producción (de gran impacto y/o posibilidades de traslado) harán diferencia en el proceso que a continuación siguió.

El POT establece este sector con tratamiento de Redesarrollo -ya no renovación urbana-, el cual jurídicamente tiene implicaciones menores³⁶, como uso principal sigue siendo la gran industria en transformación y mientras no existan planes parciales de la totalidad del polígono será solo permitida la industria y prohibida la vivienda.

- **Relaciones de poder**

¿Cuáles son los agentes hegemónicos en el territorio?

Desde el punto de vista de este territorio lo son los industriales asociados en la Corporación Cívica, a nivel de la planificación y normativa urbanística lo es Planeación Municipal y a nivel de los controles ambientales a la industria lo es el Area Metropolitana del Valle de Aburrá.

¿Quién ejerce la hegemonía y quien se pliega a ella?

La ejercen principalmente las grandes industrias más que todo en forma de cooperación entre las grandes empresas y por solidaridad con las pequeñas y medianas, como se mencionó antes en este periodo consolidan una voz uniforme a la cual se pliegan las industrias medianas y pequeñas.

- **Conflictos urbanos**

³⁶ En las leyes 9 de 1989 y la ley 388 de 1997, la renovación urbana es motivo de interés público y social, para expropiar, el redesarrollo no, éste queda solo habilitado a través de Unidades de Actuación Urbanística en un plan parcial.

¿Cuáles son las principales tensiones o conflictos sociales que se expresan en torno a la conformación del territorio urbano?

Existen a varios niveles; con la inicial propuesta de denominar renovación urbana al sector y al final quedar en el POT establecido como redesarrollo urbano, se origina una tensión entre el grupo de industriales y las directivas de planeación municipal, en este proceso se llegó a un acuerdo entre la partes, en cuanto al uso y denominación del tratamiento, pero este conflicto queda latente y se retoma en la siguiente fase del proceso que fue la reglamentación de la ficha de normativa para los polígonos del sector.

Igualmente existen conflictos internos leves en el sector de barrio Colombia por el manejo del espacio público, hay una pugna originada por los talleres de mecánica, servicio y estacionamiento de vehículos de carga pesada frente a la movilidad y accesibilidad a las empresas grandes y pequeñas del sector.

Igualmente sobre el manejo de planes de contingencia para emergencias ante el manejo de materiales peligrosos y medidas de mitigación de impactos de accidentes industriales, estos conflictos han sido manejados de manera exitosa mediante acuerdos en el caso del plan de emergencias pero han tenido poca solución en el tema de la movilidad, la Corporación Cívica ha intentado varias concertaciones que no han sido exitosas pues los transportadores en ocasiones hacen negación de la problemática, en el futuro, el hecho de la que la zona se pueda redesarrollar con un plan parcial, genera aún más tensión, pues los actores suponen un incremento de las demandas de movilidad que pueden hacer empeorar las condiciones existentes.

¿Cuál es la naturaleza de estas tensiones?

Si la regulación urbanística admite a futuro el uso de vivienda y otros usos en detrimento de la industria y el comercio, haciendo prevalecer un interés no presente en este territorio como es el de los inmobiliarios.

Así como, el manejo y control del espacio público, siendo éste vital para la productividad de las empresas –dificultades en el cargue y descargue de materiales e insumos- en conflicto con las labores de “puerto seco” y “servicio al transporte” que las vías públicas de la zona prestan a toda la ciudad.

- **Regulaciones, control y orden**

¿Cómo se ha organizado lo público y lo privado a través del tiempo en la experiencia urbana?

Siendo un sector de desarrollo formal, la organización espacial entre lo público y lo privado es clara, sin embargo este es un territorio urbanizado por y para la industria, los usos complementarios que existen entran en pugna por el espacio público y se percibe como una real amenaza el impacto del ingreso de usos nuevos de alta demanda de vías y movilidad por el espacio público –vías- existentes.

¿Quién es el actor percibido como garante del orden?

La administración municipal a través de las autoridades de tránsito, en el tema de vías y movilidad, de planeación municipal, en el tema de usos del suelo y el Area Metropolitana del Valle de Aburrá, en el tema de control ambiental, con el apoyo en algunos procesos y programas del Comité Cívico.

¿Qué ha hecho el Estado por el sector?

Regulación y control en las etapas recientes, en la historia, la generación de los sistemas de movilidad metropolitanas; el corredor vial del río, la rectificación del río y el ferrocarril, fueron actuaciones del Estado que posibilitaron el surgimiento del sector como el más antiguo e importante sector industrial de la región.

¿Cuáles son las normas (estatales o sociales), que permiten el orden, regulación y control del territorio?

La normativa urbanística previa al POT del 1999, es decir el Acuerdo 38/1990, la cual ha impedido usos incompatibles pero no controla del todo la mezcla, la normativa ambiental que ha venido endureciéndose en exigencias de calidad de aire y ruido, situación que empieza en esta época a presionar la salida de las grandes empresas contaminantes.

¿Qué actores o reglas permiten cohesión de la comunidad?

La cohesión la logra en muchos temas y casos el Comité Cívico.

- **Agentes de la transformación urbana**

¿Qué agentes han llevado a cabo las principales intervenciones urbanísticas?

En esta fase el gobierno municipal en sus inicios y los industriales.

¿En qué momentos históricos se han presentado los mayores cambios espaciales, de qué forma han sido promocionadas e implementadas?

La rectificación del río y la construcción del sistema de vías a su costado fueron implementadas en los años 20 del siglo XX, dando origen a este sector industrial, este proceso lo lideró el municipio con la Sociedad de Mejoras Públicas de Medellín, aparte de recursos propios municipales y Nacionales, se complementó con valorización, es decir los dueños e industriales apoyaron el proceso.³⁷

¿En el sector se identifica transformación en el espacio tradicional?

Prácticamente desde sus orígenes a comienzos del siglo XX, la estructura urbana se fue completando sin muchas variaciones, pensada y construida para las industrias en desarrollo.

¿Qué incidencia ha tenido la normativa urbanística en dichos procesos?

Siendo un proceso formal amparado por el Estado y los poderes hegemónicos de la industria antioqueña, las normas urbanísticas siempre fueron pensadas para su consolidación y protección, funcionando relativamente bien en ese propósito hasta la adopción del POT en 1999.

³⁷ Ver BOTERO, Fernando, “Medellín 1890 – 1950, Historia urbana y juegos de intereses” Editorial Universidad de Antioquia (1996).

2.2. Acontecimiento 2. Reglamentación de las Fichas de normativa urbanística para el polígono Acuerdo 23/2000.

Describe la fase del proceso en la cual una vez adoptado el POT la administración municipal procede a la elaboración y reglamentación de las Fichas de Normativa, de nuevo las presiones del sector industrial para proteger sus intereses, pero mantener sus oportunidades y la manera cómo quedó la reglamentación de la Ficha del polígono Z5 RED 5 es decir la gran manzana de Simesa. Periodo de tiempo que corresponde a los meses de enero a septiembre del año 2000.

- **Agentes:**

¿Cuáles son los agentes de ese territorio?

Aparte de los industriales del sector y el Comité Cívico, en este período toman especial importancia los funcionarios de planeación municipal que elaboran y concertan las Fichas de Normativa del sector. Indirectamente para el sector y de manera muy protagónica a nivel ciudad en este periodo cobran gran importancia los inmobiliarios y constructores de la región, pues son los que terminan liderando la reglamentación en general.

¿Cómo se miran y perciben los actores entre sí?

En el sector se conforman de manera más nítida los grupos y opiniones con miras a la reglamentación; la gran industria y el Comité Cívico –todavía unidos- con el apoyo de los funcionarios que defienden la permanencia de la industria a pesar de que ya el POT establece un giro condicionado en este sentido y por otra parte el sector inmobiliario interesado en el redesarrollo del sector.

¿Qué representaciones tienen del Estado, de sus normas y proyectos?

Se apela a la Administración Municipal para que tome la decisión reglamentaria, sin embargo ya existe un POT aprobado, un tratamiento, un instrumento del redesarrollo y un uso industrial protegido pero abierta la posibilidad de cambiarlo si se elabora y adopta un plan parcial.

¿Cuáles son los agentes visibles y no visibles en el territorio?

Siguen siendo visibles los industriales y el Comité Cívico, así como la administración municipal representado por planeación municipal y de manera invisible el sector inmobiliario y de la construcción.

¿Cuáles son sus motivaciones, intereses?

Por una parte mantener la industria fuera de peligro, en el caso de los funcionarios se empieza a vislumbrar la amenaza de que el instrumento plan parcial, siendo una herramienta de participación del sector privado, puede entrar a disminuir el poder en la toma de decisiones sobre la norma urbanística.

- **Relaciones de poder**

¿Cuáles son los agentes hegemónicos en el territorio?

Los funcionarios de planeación municipal que elaboran las fichas del sector, al no poder cambiar las decisiones del POT, crean unos “parámetros de desarrollo” y normativas “complementarias” lo más rígidas posibles para evitar la formulación del plan parcial de redesarrollo y con un sentido que elimina lo establecido por el Plan acerca de la mezcla de usos y la renovación urbana, actuando de manera alineada con el poder hegemónico en este territorio de los industriales.

Al respecto nada puede hacer el sector de la construcción, sin embargo, para el resto de la ciudad que no es corredor del río, el liderazgo de este proceso normativo lo asume el Concejo de la ciudad y el sector de la construcción, creando unas normas de edificabilidad muy altas y unas cesiones muy bajas en las fichas de normativa de casi todo el municipio.

El siguiente extracto de la Ficha Z5RED5 transcribe las condicionantes finales creadas en esta norma, en las cuales se puede observar como no se menciona siquiera la incorporación de vivienda a través del plan parcial, ni mucho menos el propósito esencial del tratamiento a aplicar que es el de propiciar la transformación de la zona hacia la mezcla de usos productivos con usos residenciales:

“PARÁMETROS DE DESARROLLO” (parte final de la Ficha de Normativa Z5RED 5)

- En concordancia con el Modelo de Ciudad, las intervenciones en esta zona, como parte del Corredor de Servicios Metropolitanos, se realizarán bajo condiciones de control ambiental, buena accesibilidad, espacio público generoso y regulaciones a la circulación, con miras a mejorar la calidad urbana del sector y su vinculación al tejido de ciudad.
- Conformar estas áreas como actividad múltiple con predominio de producción de gran empresa y de cobertura metropolitana. Las propuestas de redesarrollo considerarán la creación de parques industriales con procesos de producción limpios y alta tecnología, centros de investigación y desarrollo tecnológico, incubadoras de empresas, y actividades de comercio y servicios compatibles con otros usos urbanos.
- Integrar la zona con la franja del río en ambos costados y sus quebradas afluentes en especial con el centro de equilibrio del Sur, con tratamientos de generación recuperación y mejoramiento del espacio público, disposición y volumetría de las edificaciones, áreas libres y visuales y adecuando los ejes de la red peatonal general de ciudad.
- Condicionar en términos de control ambiental, todas las actuaciones en el sector con miras lograr una alta calidad urbana y su vinculación al tejido de la ciudad.
- El polígono se podrá desarrollar mediante los siguientes planes parciales y se tomarán como áreas mínimas:
 1. Entre calles 24 y 29, vía regional y carrera 48.
 2. Entre calles 14 y 24, vía regional y carrera 48.
 3. Calles 17 y 24 y carreras 48 y 43 F.
- Las actividades existentes podrán continuar sujetas a reglamentaciones de manejo ambiental, control de accesibilidad, cargue y descargue hasta tanto se adopte e implemente el plan parcial.
- Se podrán hacer adiciones o reformas en las industrias o equipamientos existentes siempre y cuando estas obras se requieran para el mejor funcionamiento de las mismas. Igualmente se podrán construir nuevas edificaciones para equipamientos públicos o sedes de la administración pública sin plan parcial.
- Los sectores con industrias con procesos productivos de gran impacto ambiental y generadoras de alto tráfico pesado, seguirán contando con una reglamentación estricta de zonificación, en los cuales se excluye la posibilidad de mezcla con el uso residencial mezclando solo aquellos usos compatibles con dicha situación ambiental.”

¿Quién ejerce la hegemonía y quien se pliega a ella?

La administración municipal y principalmente las directivas de planeación terminan plegados –¿O en solidaridad?- a las normas de edificabilidad y cesiones ideadas para favorecer al sector de la construcción, en toda el área urbana, excepto en el corredor del Río, donde por el contrario no se promueve tan claramente la transformación.

- **Conflictos urbanos**

¿Cuáles son las principales tensiones o conflictos sociales que se expresan en torno a la conformación del territorio urbano?

Se mantiene la tensión entre las decisiones de planificación tomadas en el POT, posibilitando el redesarrollo del territorio y el sector industrial instalado, el cual ha logrado

matizar el redesarrollo a través de planes parciales y hacer colocar en la fichas de normativa por intermedio de los funcionarios de planeación, condiciones difíciles de cumplir al potencial plan parcial.

¿Cuál es la naturaleza de estas tensiones?

Mantener el uso exclusivo industrial liderada por la hegemonía de los empresarios.

- **Regulaciones, control y orden**

¿Cómo se ha organizado lo público y lo privado a través del tiempo en la experiencia urbana?

La relación público – privada se mantiene igual que en el anterior momento, sigue existiendo una tensión entre el sector empresarial con los servicios informales de atención al vehículo pesado y parqueo en las vías públicas.

Al no haberse aún, formulado ni implementado el plan parcial, no ha aparecido en territorio otra manifestación de lo público, en el plano físico, diferente de las vías vehiculares exteriores, las cuales difícilmente permiten la circulación peatonal, siendo una constante de este periodo su permanente privatización por parte de los vehículos particulares.

¿Quién es el actor percibido como garante del orden?

La Administración municipal a través de las autoridades de tránsito, en el tema de vías, de planeación municipal, en el tema de usos del suelo y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, en el tema del control ambiental, con el apoyo en algunos procesos y programas del Comité Cívico.

¿Qué ha hecho el Estado por el sector?

Las Fichas de Normativa expedidas por el Estado (municipio) para el sector continúan protegiendo la actividad productiva siempre que no se adopte un plan parcial.

¿Cuáles son las normas (estatales o sociales), que permiten el orden, regulación y control del territorio?

La Ficha de Normativa urbanística

¿Qué agentes o reglas permiten cohesión de la comunidad?

Continúa siendo el Comité Cívico.

- **Agentes de la transformación urbana**

Siendo un periodo corto de tiempo el de esta etapa o acontecimiento – la elaboración y adopción de las fichas de normativa Acuerdo 23 de 2000- no existe una diferenciación de agentes de la transformación urbana frente a la etapa anterior.

2.3. Acontecimiento 3. Toma de decisiones por parte de Valores Simesa S.A. y el Grupo Bancolombia.

Periodo de tiempo entre la adopción de la Ficha de normativa en septiembre de 2000 hasta el inicio de la formulación oficial del proceso del plan parcial por parte de Valores Simesa S.A. en el año 2003, describe la fase en que algunas de las empresas que más habían defendido el derecho de permanencia de la industria, deciden irse y transformar sus terrenos, realizan los estudios económicos y financieros para tomar la decisión de elaborar el plan parcial.

Agentes:

¿Cuáles son los agentes, actores de ese territorio?

Los agentes son los mismos anteriores: Directos; industriales, Comité Cívico y Planeación municipal, e Indirectos; el sector constructor e inmobiliario, sin embargo, entra a jugar un actor directo clave en el proceso; tras cerrarse las plantas de producción de la Siderúrgica Simesa y de la Cementera Argos en este periodo, los terrenos de estas fábricas pasan a manos de diferentes filiales de Bancolombia, en el caso de la antigua siderúrgica Simesa pasan a “Valores Simesa”, cuya finalidad es realizar y sacar provecho económico a este activo, ya no como industria sino como predio edificable.

¿Cómo se miran y perciben los agentes entre sí?

Con este nuevo actor las posiciones antes hegemónicas de los industriales en la zona, se rompen y se generan dos bandos; los nuevos propietarios de los predios claves para la renovación urbana, de antemano a favor del redesarrollo de las tierras y los industriales que permanecen en el sector y la actividad productiva, agremiados en el Comité Cívico, tomando la vocería activa del proceso en contra del redesarrollo, la empresa Holasa S.A. de tal forma se crea un conflicto de liderazgo en la zona, dado el peso económico y social que posee el grupo Bancolombia.

¿Qué representaciones tienen del Estado, de sus normas y proyectos?

La posibilidad del plan parcial se abre camino enmarcado en el POT pero deberá cumplir con lo estipulado en la Ficha de Normativa, el Estado a partir de estos dos Acuerdos tiene una posición más o menos neutral, habilita el proceso de plan parcial de redesarrollo, pero posee importantes restricciones a través de la norma para proteger a la industria.

¿Cuáles son los agentes visibles y no visibles en el territorio?

Dado que Bancolombia posee alianzas estratégicas con el sector inmobiliario y de la construcción, los antes actores invisibles del proceso empiezan a hacerse visibles. Para el caso de Valores Simesa, se convoca a un concurso privado a empresas inmobiliarias de todo el país para que presenten propuestas sobre los proyectos y estrategias más convenientes para redesarrollar el predio de Simesa, gana el concurso un Consorcio conformado por las constructoras; Coninsa Ramonh, Arquitectura y Concreto y Londoño Gómez, que serán en adelante las que liderarán la formulación del plan parcial.

¿Cuáles son sus motivaciones, intereses?

Para Valores Simesa; desarrollar bajo el escenario más rentable posible los terrenos, los constructores favorecidos en el concurso, desarrollar los proyectos en la tierra de Simesa, abriendo este nuevo frente de urbanización, los industriales impedirlo por los impactos en cuanto a incompatibilidad de usos entre sus actividades y los nuevos usos incluida la vivienda que puedan llegar.

El consorcio ganador del Concurso privado, realizan un estudio de mercado para establecer la mejor opción de desarrollo inmobiliario para el predio de Simesa, dado que existían dos opciones básicas; hacerlo con o sin plan parcial, esta última opción suponía el desarrollo de proyectos sin vivienda con menor edificabilidad y sin conflictos funcionales con el sector industrial y, el escenario con plan parcial suponía la incorporación de vivienda, con mayor edificabilidad, pero abordar las dificultades de elaborar y concertar el plan parcial con el entorno y el municipio.

Los resultados del estudio establecen la mejor relación costo-beneficio, así que se toma la decisión de abordar la elaboración del plan parcial, sin embargo esto solo se produce una vez iniciada la administración del Alcalde Fajardo en 2004.

- **Relaciones de poder**

¿Cuáles son los agentes hegemónicos en el territorio? ¿Quién ejerce la hegemonía y quien se pliega a ella?

Al romperse la hegemonía del sector industrial, se configuran los grupos de poder enfrentados, antes mencionados, el municipio aún no toma partido explícito. El liderazgo en el Comité Cívico lo asume Holasa S.A. y se crean relaciones de solidaridad o cooperación con los demás asociados, aglutinando a todos los industriales que se encuentran activos al interior del área de planificación del plan parcial, incluyendo a Cartón de Colombia, Erecos y otras 13 empresas más pequeñas, así como a las demás empresas de Barrio Colombia.

Queda así aislado de este grupo coordinado por el Comité, el equipo de formulación del plan parcial, el consorcio de empresas formuladoras y las filiales de Bancolombia propietarias del suelo de Simesa.

- **Conflictos urbanos**

¿Cuáles son las principales tensiones o conflictos sociales que se expresan en torno a la conformación del territorio urbano?

Se crea una tensión entre el Comité Cívico y las filiales de Bancolombia que ya no hacen parte activa del mismo, dado que se reconoce la intención de promover el redesarrollo, esta instancia no resulta útil para dirimir esta tensión, dada la divergencia de intereses.

¿Cuál es la naturaleza de estas tensiones?

El redesarrollo versus el mantenimiento de la zona como sector industrial exclusivo, esto último es el interés del sector industrial, originado en la amenaza que constituyen los nuevos usos en los predios ya disponibles y el posible desplazamiento de la actividad productiva por incompatibilidad entre los usos existentes con los nuevos.

- **Regulaciones, control y orden**

¿Quién es el agente percibido como garante del orden?

La administración municipal y el Area Metropolitana del Valle de Aburrá como autoridad ambiental.

¿Qué ha hecho el Estado por el sector?

En esta etapa del proceso, el municipio se encuentra en la expectativa, de una posible propuesta de plan parcial.

¿Cuáles son las normas (estatales o sociales), que permiten el orden, regulación y control del territorio?

El POT y las Fichas de normativa.

¿Qué actores o reglas permiten cohesión de la comunidad?

Continúa siendo el Comité Cívico de barrio Colombia, pero ya no representa a todos, los dos predios más estratégicos del sector ya no hacen parte y poseen sus propietarios intereses divergentes.

- **Agentes de la transformación urbana**

En esta etapa todavía no se han producido transformaciones urbanas, así que las condiciones continúan iguales a la etapa inicial.

2.4. Acontecimiento 4. Primera fase de formulación del plan parcial. Antes del consenso.

Etapa en la cual se hace la primera apuesta técnica del plan parcial como proyecto urbanístico sus características y las posiciones tomadas por los demás actores estratégicos frente a esta propuesta, la evidencia del conflicto generado y las estrategias de presión utilizadas por cada uno de los agentes, hasta ir encontrando un camino de solución. Va desde el año 2004 hasta finales del año 2005, cuando se establece un marco operativo de concertación.

- **Agentes:**

¿Cuáles son los agentes de ese territorio? ¿Cuáles son sus motivaciones, intereses?

En los actores antes descritos, surgen algunas especificidades, por ejemplo; al interior de Planeación Municipal se configuran dos grupos con intereses opuestos; las nuevas directivas de la entidad (Director y Subdirectores) que se muestran favorables al plan parcial de redesarrollo y los funcionarios de rangos intermedios que desde la elaboración de las Fichas de Normativa, no ven con buenos ojos esta renovación urbana, aunque se supone que son garantes de la implementación del POT y este aspecto es estratégico del mismo y para el modelo de crecimiento hacia adentro.

Parece más bien que el modelo fue impuesto por las directivas de planeación del año 1999, en realidad pareciera que este grupo considera que el sector se debería quedar como está o en el mejor de los casos, hacen eco de propuestas originadas en el sector académico, sobre la idea de que estas áreas dejadas por las industrias deberían ser solamente parques públicos, esta hipótesis es contradictoria con el modelo de crecimiento hacia adentro, pues es justo la tierra que se necesita reciclar, para no expandir la ciudad.

Sería tal vez factible hacer estos parques, si se diseñara la estrategia financiera para lograrlo, pero estos agentes no avanzan en ese sentido, simplemente proponen ideas sin saber el cómo, ni las consecuencias territoriales, igualmente olvidan que se trata de predios privados, sugieren respuestas irresponsables como que el Estado las expropie o los dueños regalen los terrenos, no se sabe cómo reaccionarían estos actores si sobre sus propias pertenencias y patrimonio se esperara tal cosa.

El segundo grupo que surge es el equipo técnico contratado por el Consorcio de constructoras para formular el plan parcial, del cual hace parte el autor de esta investigación, los cuales lógicamente actúan a favor de los intereses del redesarrollo, sin embargo poseen en ocasiones opiniones propias que entran a mediar entre el interés básico de los desarrolladores y las aún distantes posiciones de los empresarios y planeación municipal.

¿Cómo se miran y perciben los agentes entre sí?

Existe una total desconfianza entre el bando conformado por los industriales establecidos, el Comité Cívico y los funcionarios de planeación, de una parte y, el equipo de formulación del plan parcial, de parte de este equipo, no se dimensiona ni atiende tal enfrentamiento, pues se supone que cumpliendo con lo establecido en el POT y sobre todo las complicadas condiciones de la Ficha de Normativa para el plan parcial, estos grupos deberían estar más dispuestos a concertar.

Pero desde la primera presentación de esquema básico ante Planeación municipal, la actitud es de completo rechazo, los funcionarios quieren hacer prevalecer las “consideraciones” de la Ficha de normativa sobre el POT en una clara violación de los niveles de prevalencia normativa establecidos en la ley 388 de 1997 y los objetivos de ordenamiento territoriales que son la esencia de lo que los funcionarios de planeación y del Área Metropolitana, deberían defender.

De otra parte, el equipo de formulación del plan parcial y el Consorcio no han considerado suficientemente las amenazas reales que envuelve el desarrollo del predio de Simesa, para el resto de las industrias existente, tanto al interior del área de planificación del plan parcial, como en el entorno de barrio Colombia, realizando un esquema básico que no

incorpora garantías ni las opiniones de ellos, el distanciamiento se agudiza porque a las diferentes convocatorias que se hacen para concertar el plan parcial, el Comité Cívico y los empresarios no asisten.

¿Qué representaciones tienen del Estado, de sus normas y proyectos?

Todos los agentes, agrupados en los dos bandos básicos, invocan de diferente manera el POT y la Ficha de Normativa, la decisión se coloca en manos de las directivas de planeación y del Alcalde, que son los que tienen el poder real de decisión, se produce una aprobación condicionada del plan parcial.

De una parte se acepta el plan, pero un gran número de aspectos técnicos se objetan, inclusive se adjunta un documento de modificaciones de 36 páginas, que deben ser cumplidas por los formuladores del plan parcial, elaborado por los funcionarios de planeación, en el cual existen condiciones imposibles de cumplir y sobre todo se condiciona la adopción definitiva del plan parcial a una concertación real y efectiva entre TODOS los actores, esto quiere decir que el futuro de el plan en ese momento era bastante incierto.

Esta forma de operar de las directivas de planeación y en general de la administración municipal es una típica manifestación de estrategia política con el fin de tratar de dejar a todos los actores satisfechos, pero en realidad no tomar ninguna decisión real, sin embargo esta ambigüedad sirvió para que los diferentes agentes se vieran forzados a sentarse a concertar, dado que esta situación dejó en vilo ambas posiciones.

¿Cuáles son los agentes visibles y no visibles en el territorio?

Aparece como un actor invisible en el proceso el equipo de formulación que elaboraba el plan zonal del sector del Poblado, inexplicablemente, este grupo de profesionales que habían elaborado el POT en 1999, se muestra en contra del redesarrollo y del plan parcial y se hacen parte de las voces que abogan por que estos predios industriales sean parques públicos, en contravía del modelo que ellos mismos habían vendido a la ciudad de crecimiento en el corredor del Río.

Se evidencia una clara muestra de cómo los intereses cambian desde el ámbito en que se trabaje; desde la planificación local para el sector del Poblado, lógicamente desde esta perspectiva, qué bueno sería que estos lotes provean los parques públicos que nunca ha tenido este sector a pesar de concentrar los estratos más altos de la ciudad.

Pero bajo una visión comprometida con mejorarle las condiciones al Poblado y a sus habitantes, estos agentes, hacen primar esta idea en contra del imaginario de ciudad que el mismo equipo había construido antes, pues otra amenaza muy relevante para el sector y sus habitantes es la irrupción de nuevos habitantes y desarrollos probablemente de menor estrato en su territorio, situación que hace que se alíen con los agentes que proponen que es mejor que se quede como está, el sector industrial de barrio Colombia.

- **Relaciones de poder**

¿Cuáles son los agentes hegemónicos en el territorio?

No existen ya agentes ni grupos hegemónicos en este territorio en esta fase, más bien se configura una suerte de equilibrio en tensión entre los bandos conformados por los grupos de agentes.

¿Quién ejerce la hegemonía y quien se pliega a ella?

En este periodo podrían reconocerse tres grupos de actores por sus opiniones e intereses frente al proyecto de plan parcial; el primer grupo de aquellos en contra, la posición la lidera fuertemente la empresa Holasa S.A., sin que esto implique una hegemonía, más bien una cooperación con los demás agentes de este grupo, el grupo de los agentes a favor, existe más o menos unidad entre propietarios, el consorcio y el equipo formulador, el tercer grupo serían las directivas de las entidades municipales y metropolitanas (quienes aprueban, pero que se hacen a un lado mientras se construye un acuerdo), en consideran que sería bueno aprobar este plan parcial, pero que deben esperar a que resuelvan las discrepancias, de no lograrse probablemente no asumirían el riesgo de aprobar el plan, sin el consenso de todas las partes.

- **Conflictos urbanos**

¿Cuáles son las principales tensiones o conflictos sociales que se expresan en torno a la conformación del territorio urbano? ¿Cuál es la naturaleza de estas tensiones?

Las tensiones se agudizan entre los bandos de actores en esta etapa, se manifiestan en ocasiones en forma de negación o silencio, no asistiendo a las reuniones, a través de negativas escritas del Comité Cívico a los formuladores y reacciones casi violentas entre los funcionarios de planeación opuestos al proceso y el equipo de formulación en las reuniones y en el documento de observaciones que acompañó la “aprobación condicionada del plan parcial”.

Regulaciones, control y orden

¿Quién es el agente percibido como garante del orden?

Continúa siendo Planeación municipal y la Alcaldía, dado que han condicionado la adopción del plan parcial a una concertación, lo cual deja en mejor posición a los agentes defensores de la industria existente.

¿Cuáles son las normas (estatales o sociales), que permiten el orden, regulación y control del territorio?

Siguen siendo sobre todo las fichas de normativa urbanística y sus requerimientos.

¿Qué agentes o reglas permiten cohesión de la comunidad?

La solidez de la alianza al interior del Comité Cívico y el respaldo encontrado en los funcionarios de planeación y el equipo de formulación del plan zonal del Poblado, quienes por intereses muy diferentes a los del Comité, convergen en una sola opinión.

Esta situación está por cambiar, pues una vez habiendo conseguido las grandes industrias del área de planificación, hacer valer su posición e intereses en defensa de su permanencia, las Juntas Directivas de estas empresas, saben que tampoco les conviene a mediano y largo plazo cerrar completamente las opciones de redesarrollo de sus predios, así que para iniciar la segunda fase de formulación, flexibilizan sus posiciones hacia una fórmula de permanencia de las industrias, pero viabilizando en el plan parcial.

Se visualizan condiciones que les permitan renovar los predios en un futuro, pudiéndose incorporar al proceso de redesarrollo de los terrenos de sus fábricas, en el momento en que se trasladen del sector, dado que esta es en todos casos una realidad en un plazo indeterminado, por las condiciones de competitividad de sus funciones en Medellín, condición que por estrategia de estas Juntas Directivas, no se había colocado de manifiesto en estas fases iniciales del proceso de formulación, pues habría debilitado sus posiciones de defensa.

Las empresas dejan claro que su traslado no puede precipitarse antes de tiempo y que aún no ha llegado el momento propicio para hacerlo y que no se puede predecir con precisión en que momento será viable trasladarse, lo cual depende de temas como la implementación de Tratados de Libre Comercio por ejemplo o del comportamiento general de la economía nacional e internacional.

- **Agentes de la transformación urbana**

No existen en este periodo transformaciones específicas.

2.5. Acontecimiento 5. Segunda fase de formulación del plan parcial. Construyendo el Consenso.

Es la etapa en que establecen los pactos y arreglos para poder viabilizar el plan parcial, contemplando estrategias que satisfagan los intereses de todos los actores internos del proceso, al mismo tiempo que en la Secretaría de Planeación se agudiza el enfrentamiento entre los funcionarios y las directivas con relación al plan parcial, así como otros agentes externos empiezan a impedir los acuerdos que se vienen construyendo, sin embargo finalmente se materializa la propuesta con base en tres estrategias; Autonomía, Convivencia y Flexibilidad, soportadas en la forma de un Protocolo Ambiental y se lleva a revisión final por parte de la Alcaldía. Este periodo va desde finales de 2005 hasta mediados de 2006.

- **Agentes:**

¿Cuáles son los agentes, actores de ese territorio?

Los agentes en esta fase siguen siendo los mismos de la anterior etapa, han adquirido papel protagónico las Juntas Directivas de las empresas, tanto de los propietarios de Simesa como de las empresas hasta ahora opositoras al plan parcial, adicionalmente estas empresas contratan un equipo técnico para que sea la contraparte técnica del equipo de formulación del plan parcial y se construya un acuerdo técnico y jurídico entre todas las partes.

¿Cómo se miran y perciben los agentes entre sí? ¿Cuáles son sus motivaciones, intereses?

La tensión aún existe y se manifiesta entre los dos equipos técnicos, pero poco a poco en el proceso de concertación que toma más de un año, se van construyendo relaciones de cooperación.

Las relaciones de cooperación entre los dos equipos técnicos se empiezan a construir a partir de los principios de Autonomía, Convivencia y Flexibilidad, sobre todo los dos primeros, el tercero tendrá que ser concertado con Planeación Municipal, para lograr esto se hace necesario partir de reconocer el “Derecho de permanencia” de las industrias y la prevalencia de esta actividad sobre aquellas que lleguen nuevas, esto quiere decir que los nuevos usos y sobre todo la vivienda, deben estar condicionados a las posibilidades de convivencia con los usos existentes.

De esta manera, la nueva vivienda, no podrá localizarse en colindancia con ninguna parte del sector industrial activo de Barrio Colombia o con alguna porción en producción activa al interior del plan parcial, además deberán generarse unos importantes retiros de aislamiento a las industrias mientras estén activas, algunos de estos retiros se volverán parques públicos permanentes.

Dimensionar estos retiros y parques, así como calcular estas medidas de mitigación y regulación, fue un dispendioso trabajo técnico de simulación de impactos ambientales, para construir un “Protocolo ambiental” entre todas las partes, esencialmente a favor de que las industrias permanezcan por tiempo indefinido, sin que se produzcan problemas de incompatibilidad de usos e impactos ambientales, que les hagan cerrar su producción,

solo comprometiéndose a no aumentar sus niveles de contaminación del momento, que en realidad no son muy altas, pero podrían fácilmente hacerse incompatibles con la nueva vivienda si no se toman estas medidas de planificación en el plan parcial.

- **Relaciones de poder**

¿Cuáles son los agentes hegemónicos en el territorio?

Se construye una paulatina forma de cooperación en la que también entra el Comité Cívico, aportando insumos sobre el tema de movilidad, seguridad industrial y prevención de desastres, de parte de Planeación las Directivas han delegado funcionarios para acompañar y colaborar positivamente en la construcción de los acuerdos que se van logrando y el vehemente grupo de funcionarios que estaban en contra se ve relegado del proceso, quedando éstos guardando una frustración que luego se manifestará en el ajuste de mediano plazo del POT el cual inhibirá que se puedan construir este tipo de acuerdos de nuevo, pues no se admitirá el uso residencial en el corredor de redesarrollo del río.

Las recomendaciones del Plan del Poblado sobre volver este territorio un parque, tampoco son tenidas en cuenta por la administración municipal.

¿Quién ejerce la hegemonía y quien se pliega a ella?

Surge paulatinamente un liderazgo compartido por los actores que hacen parte de los equipos técnicos los cuales ejercen presión sobre el equipo delegado para la concertación del plan parcial en planeación, los cuales terminan accediendo a la propuesta compartida y presentada por los equipos.

- **Conflictos urbanos**

¿Cuáles son las principales tensiones o conflictos sociales que se expresan en torno a la conformación del territorio urbano? ¿Cuál es la naturaleza de estas tensiones?

La tensión y el conflicto cesa y pasa a la cooperación de los actores, se logra construir confianza entre la mayoría de ellos, al fin y al cabo el plan parcial como es vuelto a

presentar ya ajustado y concertado, integra todas las exigencias que hiciera la industria para mantener su derecho de permanencia.

- **Regulaciones, control y orden**

¿Cómo se ha organizado lo público y lo privado a través del tiempo en la experiencia urbana?

Se plantea una estructura de espacios públicos que sirven como mecanismo de convivencia y de representatividad, se plantea la recuperación del primer edificio industrial que hubo en el sector para un equipamiento cultural (Talleres Robledo actual Museo de Arte Moderno), lo cual hace homenaje a la historia del lugar, resolviendo un conflicto que emergía con algunos actores de la academia y de defensa del patrimonio histórico que abogaban por que se conservaran algunas edificaciones y símbolos.

¿Quién es el actor percibido como garante del orden? ¿Cuáles son las normas (estatales o sociales), que permiten el orden, regulación y control del territorio?

La administración municipal en cabeza de planeación municipal logra ser garante del proceso y de su definición, también los equipos formuladores solicitan la adopción por Resolución Metropolitana del plan parcial, procedimiento no exigido por la normas nacionales, ni locales, pero que se considera esencial para que sirva esta entidad de garante de los acuerdos y pactos de manejo ambiental que constituyen el Protocolo Ambiental.

¿Qué agentes o reglas permiten cohesión de la comunidad?

Las industrias grandes y mediadas del área de planificación han construido un acuerdo para el redesarrollo en el plan parcial, que no las somete casi a nada. Puede haberse percibido al interior del Comité Cívico por parte de algunos miembros, cierto sentimiento de traición a la causa, pues al adoptarse el plan parcial y el redesarrollo aunque sea condicionado, evidencia que inexorablemente el redesarrollo tarde o temprano llegará al resto de barrio Colombia.

- **Agentes de la transformación urbana**

Se han empezado a desmontar las instalaciones industriales de Simesa –en este plan parcial- y de Argos.

2.6. Acontecimiento 6. Concertación y adopción por parte de la Administración Municipal.

La etapa final consiste en las discusiones de los últimos meses del año 2006 especialmente con la intervención de la oficina jurídica de la Alcaldía de Medellín y los últimos arreglos para la adopción por parte del Alcalde Sergio Fajardo.

- **Agentes:**

¿Cuáles son los agentes de ese territorio? ¿Qué representaciones tienen del Estado, de sus normas y proyectos? ¿Cuáles son sus motivaciones, intereses?

La mayoría de los actores del proceso han logrado un consenso y actúan con unidad de criterio, se incorpora la oficina jurídica de la alcaldía para adoptar el decreto por el Alcalde y la subdirección ambiental del Area Metropolitana el Valle de Aburrà, como autoridad ambiental urbana, para avalar por Resolución el Protocolo Ambiental construido consensuado, dado que son los decisores definitivos, representan la función pública del urbanismo y la aplicación de las garantías ambientales y sociales.

- **Relaciones de poder**

¿Cuáles son los agentes hegemónicos en el territorio? ¿Quién ejerce la hegemonía y quien se pliega a ella?

En estas instancias de adopción se crea una forma de hegemonía por parte del Estado en estas instituciones, los demás agentes se pliegan a ellas.

- **Conflictos urbanos**

¿Cuáles son las principales tensiones o conflictos sociales que se expresan en torno a la conformación del territorio urbano? ¿Cuál es la naturaleza de estas tensiones?

Realmente no existe una tensión como tal, simplemente unas nuevas instancias, que no han hecho parte del largo proceso de conflicto y formulación, introducen algunas limitantes al desarrollo de todas las partes, de una parte para la obtención de las licencias de urbanismo para iniciar el redesarrollo, se deben realizar estudios de más detalle para prevenir que existan riesgos para la salud humana depositados en el subsuelo y para las industrias que se queden funcionando se les limita bastante sus ampliaciones de plantas, para que no ocupen los futuros espacios públicos que deberán ceder cuando se redesarrollen y se limitan las opciones de subdivisión en otras fábricas que impidan cumplir los compromisos adquiridos.

- **Regulaciones, control y orden**

Finalmente se firma el decreto 124 de 2006, el cual establece todas las regulaciones específicas para este territorio.

- **Agentes de la transformación urbana**

¿Qué agentes han llevado a cabo las principales intervenciones urbanísticas?

Como estaba previsto las primeras transformaciones las adelanta Valores Simesa, quién en el año 2008 inicia la urbanización de todo su bloque a través de una licencia de urbanismo total de toda su área –podría haberlo hecho en cada una de las 16 unidades de gestión habilitadas – al hacerlo así logra aportar un desarrollo urbanístico de alta calidad y coherencia en el espacio público, lo cual lógicamente es una estrategia de comercialización para lograr mejores ventas.

¿En qué momentos históricos se han presentado los mayores cambios espaciales, de qué forma han sido promocionadas e implementadas?

Los cambios de han seguido sucediendo hasta el presente (2014), se hace una acto de lanzamiento oficial del redesarrollo de Simesa que ahora se denomina “Ciudad del Río” en septiembre de 2009, se abren al público en el 2010 los parques y el Museo de Arte

Moderno en el edificio de Talleres Robledo y se desarrollan hasta el momento 4 de las unidades residenciales, y tres de las unidades de servicios, comercio y oficinas; un hotel, una clínica y un centro empresarial.

¿En el sector se identifica transformación en el espacio tradicional?

Se han creado claramente nuevos referentes urbanos a través de los parques y del Museo de Arte Moderno, el cual está siendo ampliado actualmente (2014), al iniciarse el año pasado, el redesarrollo del segundo gran propietario o Bloque; “Erecos” se ha comenzado la construcción de otros dos grandes equipamientos públicos pagados por este desarrollo privado, los cuales serán sedes culturales para el Ballet de Antioquia y para la Filarmónica de Medellín, conformando así en este territorio y a partir de sus cargas urbanísticas, un nuevo núcleo cultural para la ciudad.

¿Qué incidencia ha tenido la normativa urbanística en dichos procesos?

Ha sido vital, pues muestra una realización consecuente con el POT y la posibilidad de construir acuerdos entre actores con intereses divergentes, lamentablemente no constituyó un referente para el ajuste de mediano plazo del POT, ese mismo año , en el cual se habrían podido promover estrategias para en lo sucesivo corregir sus falencias y avanzar en sus enseñanzas positivas.

Una investigación patrocinada por el Instituto Lincoln, llevada a cabo por RAVE y ROJAS (2012) sobre este plan parcial concluye:

“El valor fundamental de esta intervención reside principalmente en la capacidad de demostración de los efectos de la aplicación de instrumentos como Planes Parciales y otros asociados como el reajuste de tierras y el reparto de cargas y beneficios, para lograr la movilización y la recuperación de inversiones desde lo público, desde lo privado y en asocio, para generar proyectos con equilibrio y rentabilidad, para financiar el desarrollo urbano.” Pág. 109.l

Lo cual da cuenta de que este proceso ha logrado una contribución para el desarrollo de la gestión urbana y sus instrumentos, así como constituye un referente en la implementación de nuestra legislación.

3. Análisis desde la perspectiva general de la investigación:

Aplicando de nuevo la metodología general del análisis cualitativo, la siguiente gráfica ilustra los agentes que se fortalecen y ejercen de maneras más efectivas el poder y aquellos que se ven excluidos o terminan "perdedores" en este proyecto local en particular:

Gráfico 26. Agentes ganadores y perdedores del proyecto analizado en el tercer momento – escala local.



Fuente: García B. 2014

El gobierno nacional, así como el Concejo Municipal, se ven tanto excluidos del proceso de toma de decisiones, así como de encontrar mecanismos para integrar esta experiencia a su favor, en particular el nivel nacional, no capitaliza este proceso en procura del desarrollo de los planes parciales de renovación urbana e inclusive la negativa de reglamentar y promover esta figura como solución a la renovación urbana, es un claro indicio de la falta de compromiso real con el reciclaje de los suelos ya urbanizados, que pudieran ser reutilizados más eficientemente en todas las ciudades, a pesar de que por la misma época, el mismo gobierno nacional, expide un Documento CONPES que establece la política de "Ciudades Sostenibles" (2006), con un énfasis en la renovación urbana.

Pero, esto no se refleja en el fortalecimiento reglamentario y metodológico de los planes parciales de renovación, sosteniendo en los talleres de discusión que dieron luz al decreto 2181 de 2006 y que tomaron como ejemplo, la experiencia de este plan parcial de Simesa, que si bien en este caso, el instrumento había sido útil, no existían los planes parciales de renovación urbana, o al menos estaba en duda que este fuera un instrumento idóneo para realizar el reciclaje de suelos.

La administración municipal, en cabeza del Alcalde Fajardo, el Director de Planeación y el Subdirector de la época, lograron la aprobación de un plan parcial que ha dado prestigio a esa administración, a pesar de que la mayor parte del esfuerzo de concertación no provino de ellos, aunque es importante reconocer que al menos se impusieron sobre las opiniones de los tecnócratas locales que se oponían a la aprobación del plan.

Resulta contradictorio, que estos mismos funcionarios, meses después formularan y aprobaran un ajuste de mediano plazo al POT, que como vimos en el análisis del tercer momento municipal, contenido en el segundo capítulo de esta investigación, prohibió hacer nuevos planes parciales de esta naturaleza y que en particular, el entonces Subdirector, en el momento cuarto de esta investigación, ajuste de mediano plazo del POT (2014), envió una fuerte protesta en contra del proyecto de ajuste, donde dice que: "se pretende llenar el corredor del río con planes como el de Simesa, lo cual resulta inconveniente para la ciudad"³⁸.

Si así fuera, ¿Cómo se justifica que el mismo funcionario fue quien lo aprobara en 2006?, vemos cómo en el momento que analizamos, convino al poder de estos políticos aprobarlo y en determinados espacios académicos y de marketing de Ciudad, hacer uso de este logro a su favor, pero en el momento de los ajustes de largo plazo del POT, trata de congraciarse con los grupos de industriales y de especuladores de suelos en el corredor del río, hablando en contra de este mismo plan parcial, en el cual y como dato anecdótico, el mismo ex funcionario mencionado, tiene ubicada su oficina particular.

³⁸ Carta dirigida a la concejala Aura Marleny Arcila, coordinadora de ponentes del ajuste del POT, octubre 5 de 2014.

La tecnocracia local recibe un duro golpe en contra de su poder, pues evidentemente no logran hundir el plan parcial, pero la revancha será como hemos comentado, cerrar el paso a nuevos planes de esta naturaleza, a través del nuevo POT que regirá la ciudad entre este momento y el año 2014, evidentemente, lo lograron, con base en el Acuerdo 46 de 2006, no se aprobó ni un solo plan parcial de redesarrollo en el corredor del río, como se puede ver en el capítulo tres de esta investigación.

El grupo de agentes locales, logra como balance general, un ejercicio del poder bastante fructífero para todos, los industriales que no se integrarán a la renovación del sector logran hacer valer sus posiciones y derechos, creando inclusive salvaguardas legales para su funcionamiento y producción, sin perder las posibilidades de redesarrollo a futuro, al tiempo que los desarrolladores y propietarios de suelos a renovar a corto plazo, logran su cometido, aunque condicionado a las reglas establecidas para proteger a las industrias existentes y el Comité Cívico, logró fortalecerse como agente activo en la formulación del plan parcial y haber logrado mantener las prerrogativas de los sectores productivos establecidos.

Queda en todo caso, para los industriales de fuera de este barrio, la sensación de que, lograda esta concertación la misma se puede producir en sus propios territorios, lo cual constituye una potencial amenaza para aquellas industrias que no quieren reubicarse o no pueden hacerlo o, que quieren hacer que sus suelos suban aún más de valor manteniendo vacantes los predios, razón por la cual se produce con el apoyo de la alcaldía una fuerte oposición de parte de ellos para que se logre impedir en el ajuste del POT que a la fecha se discutía, nuevos planes de esta naturaleza.

¿Hacia dónde vamos con esta planificación?

El proceso de ese plan parcial, no sólo resulta ilustrativo acerca de las formas en que diferentes agentes ejercen su poder y las alianzas que construyen, sino también, muestra caminos posibles de concertación de intereses, en principio divergentes.

Aunque, como en todo proceso de gestión urbana, algunos agentes pierden poder en el proceso, en este caso, son los mismos que ven minado su poder desde la expedición de la ley 388 de 1997; los especuladores de suelos, los funcionarios medios de los niveles

locales que ya no pueden ejercer su poder tan hegemónica mente como la hacían antes y el mismo gobierno nacional que se ve alejado de incidir directamente en las actuaciones urbanas locales.

Se puede considerar que el camino trazado por la Ley y el POT de Medellín, en el sentido de utilizar los planes parciales y los instrumentos para el reparto equitativo de las cargas y beneficios, para el logro de actuaciones urbanas mejor concebidas y concertadas por sus agentes involucrados, es positivo, aunque requiera de muchas evoluciones y profundizaciones en la manera en que se aborden los juegos de intereses involucrados en la toma de decisiones, pues claramente un ejercicio como el descrito, resulta mucho más abierto a la construcción de acuerdos entre agentes, que lo que hubiera sido la simple imposición de un gobierno local o de un determinado grupo económico, a través de una decisión tomada desde la órbita pública tradicional y no a través de un plan parcial, que dependiendo de la forma en que se respete su finalidad, permite una apertura a la discusión y la construcción de acuerdos.

Por otro lado el plan parcial ha permitido aplicar un reparto de cargas y de beneficios, que configura una proporción del área inicial de planificación de un 50% para espacios y equipamientos público de buena calidad.

¿Tal desarrollo es deseable?

Este caso muestra una aplicación exitosa de las figuras de planificación y gestión de la ley 388 de 1997 y del POT de Medellín, que se puede considerar en términos generales como favorable, aunque seguramente sea una entre muchas experiencias fallidas, algunas conclusiones que desde el marco conceptual se confirman, pero que aún son preliminares en espera de avanzar más en esta temática son:

- Es factible la construcción de acuerdos entre actores con intereses divergentes siempre que se encuentren y desarrollen los temas y aspectos que podrían ser factor de interés común.
- Los actores en la construcción de acuerdos deben recurrir a estrategias muy creativas y herramientas técnicas innovadoras, pues al respecto no existe una receta o mecanismo universal que se pueda emplear.

- En las escalas generales de contexto (la nación) y de la estructura local (el municipio) algunos agentes que no pertenecen a los grandes grupos de poder, han logrado transformaciones trascendentales (la Ley 388 de 1997 y el POT de Medellín) gracias a haber aprovechado coyunturas especiales y su amplio conocimiento técnico, aún en contravía de los grupos de poder dominantes, esto implica que las relaciones y estrategias de poder no siempre se estructuran de maneras tan previsibles como se suele suponer.
- Algunos actores proceden en contra de los intereses que en el pasado han representado o defendido, en ocasiones porque las condiciones de negociación así lo han permitido, fortaleciendo su posición y por ende entrando en una forma de cooperación, como fue el caso del Comité Cívico o porque los intereses inicialmente defendidos sólo eran una forma de poder coyuntural, que no necesariamente es representativo de su verdadero interés individual, como es el caso de los agentes de la tecnocracia local y profesionales de la planificación, opuestos al plan parcial pero inicialmente promotores del redesarrollo del corredor del río y del crecimiento hacia adentro.
- Los decisores últimos de este plan parcial procedieron como hábiles políticos, actuaron en cada fase del proceso sin comprometerse radicalmente a favor de un grupo o de otro –a pesar de que debería primar la defensa del POT y la Ley– adaptándose en cada etapa al interés dominante, pero sin irse en contra del opuesto, al haber llegado los agentes en conflicto, a un acuerdo entre ellos, quedaron bien con todos, si esto no se hubiera logrado –más por mérito de estos actores que por la mediación del Estado–, ¿Hubiera el Estado cumplido el verdadero papel que le corresponde?, ¿Cómo se hubiera entendido que el POT y sus objetivos que la mayoría de los agentes a nivel ciudad comparten, fuera inaplicable y que el Estado habría probablemente hecho prevalecer el interés de unos pocos sobre el interés de la mayoría? En este contexto, ¿Cómo se visualiza el cumplimiento de la función ecológica y social de la propiedad?

A pesar de los logros mencionados, este plan parcial también permite identificar muchos aspectos que deben ser mejorados a futuro de seguir con este camino para la renovación urbana y el crecimiento hacia el corredor del río, pues constituyen falencias del mismo. A continuación se enumeran algunas:

- Hubiera sido deseable establecer una promoción porcentual de vivienda de interés social (este aspecto lo incorpora para los nuevos procesos el ajuste al POT, tanto VIS Como VIP)
- Aunque el plan utilizó solo la mitad del índice de construcción posibilitado por la normativa de la época, resultan unas densidades puntuales posiblemente muy altas.
- Aunque la relación de espacio público es generosa con relación a la norma de la época, podría haber sido aún mayor, dadas las plusvalías generadas y la alta densidad generada.
- Debería existir algún mecanismo de control de precios de venta o topes dado que el plan se tramitó esencialmente para estrato 4 pero las soluciones construidas están tendiendo a estratos más altos, esto cambia las relaciones de carga y beneficio, habiendo pactado un reparto basado en esos valores, deberían ser mayores las cargas o se deberían establecer formas para regular los beneficios pactados. Matizando esta afirmación hay que reconocer que el plan tuvo que financiar cargas primarias de redes de servicios públicos que no estaban contempladas en sus cargas aprobadas, ni en las regulaciones locales ni nacionales de obligaciones.
- En este mismo sentido y dada la valorización y tipo de soluciones que se están comercializando, podría haberse cobrado plusvalía o haber mantenido los valores de venta pactados en la aprobación.
- Se está detectando una retención en los terrenos habilitados como una forma de especulación de suelos para aumentar su valor, los bloques y unidades de gestión deberían tener algún tipo de presión en tiempo para su desarrollo –por lo menos el Bloque A- a partir de herramientas tales como el desarrollo prioritario.
- Aunque la Subdirección de Vías de Planeación requirió hacer las vías sin parqueo público lateral, se debió mantener este tipo de parqueo, como estaba propuesto, con sobreanchos para tal efecto, pues hoy se está configurando una problemática de movilidad y de estacionamientos.
- Dado que no existe ninguna sensibilidad por parte de los desarrolladores de los proyectos privados individuales frente a la relación con los parques públicos construidos –con bastante esmero y calidad- se hace necesario que existan

normas urbanísticas y constructivas de detalle para el manejo de los primeros pisos –evitando que cierren los proyectos con culatas de parqueaderos- asegurando usos complementarios a la vivienda –hoy ya se ve que hacen falta, aparte de las ventajas para mantener el uso del espacio público- y regular aspectos tan mínimos como los cerramientos que siendo un detalle tan específico, han terminado siendo manejados como “cintas de cuchillas” deteriorando la calidad urbana y generando un entorno urbano hostil.

CAPITULO 5. CONCLUSIONES – EN EL UMBRAL DE LA PLANIFICACION.

Las siguientes conclusiones generales de esta investigación, se presentan empleando las mismas cuatro preguntas que han estructurado todo el trabajo, con el fin central de responder a la pregunta inicialmente formulada: ¿La Ley de Desarrollo Territorial ha contribuido al ordenamiento físico territorial de las ciudades y en particular en el caso de Medellín?

De manera general y con base en los contenidos expuesto, puedo argumentar que la Ley 388 de 1997, ha generado un significativo impacto en el ordenamiento territorial en ciudades que como Medellín han abordado su aplicación con algún nivel de compromiso, pero también se puede afirmar que nos encontramos apenas en el umbral de la planificación, es decir, en un proceso que apenas inicia, en el cual los instrumentos y las practicas derivadas de esta Ley, aún se encuentran profundamente impactados por los ejercicios de poder que desde múltiples escalas territoriales, moldean la toma de decisiones.

¿Quién gana y quien pierde y mediante qué mecanismos de poder?

El análisis ha revelado un panorama en las relaciones de poder mucho más complejo del que inicialmente se percibe, usualmente se simplifica la planificación para el ordenamiento territorial como un tablero en donde juegan dos bandos; el sector público y el sector privado, los primeros en procura del bien común, en ocasiones aliados con la academia y algunos sectores sociales y el segundo bando conformado por los gremios, desarrolladores y propietarios de suelos, es una lectura bipolar y reduccionista, en la que los primeros son los buenos y los segundos son los malos.

Esta visión maniqueísta de la realidad, ha distorsionado la comprensión de los procesos y por ende la evolución que requerimos como sociedad, de una parte, al interior del sector público hay enormes diferencias entre sus dirigentes de turno, relacionados más con los políticos que ejercen su poder momentáneo y de otra parte los funcionarios y tecnócratas, cuyo poder fue menguado por la Ley 388 de 1997, pero que en la medida en que coyunturalmente, sus directivos les permitan mayor juego, han ejercido un enorme poder

en contra del sector privado y comunitario, en procura de consolidarse como agentes hegemónicos del ordenamiento territorial.

La academia en ocasiones ha jugado un papel fundamental en la consolidación de este poder a través de alianzas con este sector tecnocrático que le proporciona contratos de investigación y de consultoría que terminan validando sus respectivos “statu quo”, muchas veces a través de la hiper-diagnosticación de una realidad territorial y social agobiante, que genera la necesidad de más estudios, pero que usualmente poco se compromete con soluciones prácticas.

El sector privado no es para nada homogéneo en sus intereses, de hecho, sus diferentes sectores o grupos de poder normalmente se encuentran en pugna por el control del territorio, de una parte los propietarios de suelos y de manera opuesta, los desarrolladores, dado que de la forma en que los primeros logren especular con sus terrenos, los segundos obtendrán menor o mayor utilidad, siendo raras las ocasiones en que se trata de un solo agente el dueño del suelo y el constructor o al menos ese no es el caso de Medellín, aunque si lo es en ciudades con una alta concentración de la propiedad del suelo de expansión, cuyos dueños a su vez se han convertido en urbanizadores, como en Cali, constituyendo es ese caso una posición casi hegemónica.

Pero en el caso de estudio, a ésta divergencia de intereses entre propietarios y desarrolladores, se le suman otros dos potenciales actores en conflicto; los empresarios e industriales, que poseen u ocupan los territorios más estratégicos para el crecimiento hacia adentro y con un menor poder de injerencia, los comerciantes y moradores de los sectores, pues las áreas de oportunidad, no se encuentran, ni vacías, ni vacantes.

Esta heterogeneidad de intereses, hace del modelo de ordenamiento de Medellín un escenario especialmente complejo, en el cual en cada momento analizado, han ganado alternativamente determinadas alianzas estratégicas entre dos actores; por ejemplo; academia – tecnocracia, constructores – dirigentes políticos, industriales – Concejo, etc, pero siempre, esta ganancia se ha producido en detrimento de los demás grupos de agentes, lo cual da lugar a la búsqueda de un nuevo episodio o acontecimiento, para ganar la “revancha”. En último lugar se encuentra el ordenamiento territorial como meta común, el cual todos los agentes invocan, pero difícilmente les interesa cumplirlo.

Una de las manifestaciones más complejas sobre la manipulación del ordenamiento territorial con miras a consolidar el poder de determinados agentes a través de planificación urbana, la protagonizan algunos de los Concejales, quienes al tener la facultad de adoptar el POT, apadrinan determinadas causas de su base política, en las que se confunden los intereses personales con los intereses de los grupos a los que representan, entrando en contradicciones permanentes, en la interpretación del interés general sobre el particular.

Por ejemplo, la necesidad de la renovación urbana o la mezcla de usos del suelo, generan conflicto con sus electores, que de una parte se pueden ver afectados por el potencial desplazamiento que estos procesos suponen de las actividades y habitantes establecidos, en el segundo caso, los impactos negativos de la mezcla de usos, en los sectores residenciales, siendo casi imposible, “quedar bien con todos”, de forma tal, que es común encontrarse con discursos altamente ambiguos.

Es frecuente que los políticos, opten por una de dos opciones; –como se evidencio en el proceso de ajuste del POT (2014)-: defender los intereses que les representen más votos o mayor apoyo económico o, que se dediquen a hacer oposición a todo el proceso, dado que así no tienen que tomar partido por ninguna posición y al mismo tiempo ganan notoriedad ante el electorado, aunque ciertamente ésta sea la posición menos constructiva para un sociedad democrática.

En este proceso de gestión electoral, los líderes de las comunidades y las comunidades mismas, muchas veces se ven envueltos en burdas manipulaciones, que terminan validando discursos que nada tiene que ver con las verdaderas problemáticas a resolver, cuando no es que, en ocasiones estos propios líderes, en búsqueda de ejercer y magnificar su poder, tergiversan las propuesta en debate, para llevarlas a posiciones extremas, que terminan alejando cada vez más las soluciones.

El análisis multi-escalar de los diferentes momentos ha permitido identificar la manera cómo estos agentes, no solo ejercen su poder en cada uno de los ámbitos de su injerencia, sino que estas relaciones de poder y sus repercusiones, fluyen entre las tres escalas analizadas, así, aunque la ley 388 de 1997 fue concebida e impuesta desde la escala nacional, con el tiempo algunas ciudades como Medellín y Bogotá, han hecho

propia la Ley y la han convertido en una herramienta de fuerte de oposición política y de autonomía, frente al gobierno nacional, colocando muchas veces en “ja que” a la consecuente alianza entre el sector constructor con esta escala del Estado.

Esto se evidencia sobre todo, en los últimos gobiernos nacionales interesados en promover a toda costa la construcción en el país, en detrimento muchas veces del ordenamiento territorial, al tiempo que buscando reconquistar el poder municipal y local, fuente al fin y al cabo del poder político y económico, entregado por la Constitución y por esta Ley a unos gobiernos locales con amplias facultades de injerencia en la generación de cada ciudad y sus transformaciones, motor principal de la sociedad y por ende sustento del poder.

De esta forma, frente a los avances de los gobierno locales en aplicación de la Legislación nacional, para meter en cintura a los constructores o para francamente anular su poder, el gobierno nacional reacciona con reglamentaciones a su favor o con macroproyectos de interés nacional.

Sin embargo, ante los avances en el desarrollo de instrumentos de gestión en ciudades como las mencionadas, al gobierno nacional no le ha quedado otra opción que acoger en parte estos desarrollos, pues han sido efectivos incluso para sus intereses, como ha sucedido recientemente en las reglamentaciones nacionales del cuarto momento, las cuales han incorporado desarrollos instrumentales locales, como el “anuncio de proyecto”, algunos sistemas de reparto de cargas y de beneficios o el reconocimiento de la utilidad de los planes parciales de renovación urbana.

De esta forma las acciones y reacciones sobre las cuales estos niveles ejercen sus relaciones de poder, se producen tanto de arriba hacia abajo, como de abajo hacia arriba.

Lo anterior hace pensar en principio, que en el proceso se han consolidado dos grupos de poder, como se enuncio en las hipótesis iniciales de esta investigación; el gobierno nacional con los constructores de un lado y los gobiernos locales por el otro, pero en la práctica esto no siempre es así, pues estos agentes no son hegemónicos en el ejercicio del poder, pues los demás actores ejercen el suyo y construyen alianzas para cada momento o coyuntura.

Por ejemplo; los propietarios de los suelos juegan roles muy diferentes en cada ciudad, así como las alianzas o confrontaciones que se producen entre los políticos, los líderes comunitarios, las agremiaciones locales y la academia. Con respecto a esta última, se subestima usualmente el poder que ejerce, tanto a través de sus construcciones ya sean técnicas o racionalizaciones que soportan su propio ejercicio del poder.

¿Hacia dónde vamos con esta planificación?

La Ley 388 de 1997 ha tenido una importante incidencia en los procesos de transformación urbana de Medellín de la última década, en algunos aspectos, su aplicación ha sido concomitante con el modelo de ordenamiento establecido por el POT y en otros casos, se ha opuesto al mismo, aún en aplicación de la misma ley, pues su efectividad depende en gran medida de la coherencia interna entre sus contenidos y normas, así como de la sinergia que logre con la sociedad, en la medida que integre y coloque en equilibrio las relaciones de poder que sustentan sus decisiones.

El POT ha contribuido a reducir la tasa de expansión urbana de Medellín en un 40%, frente al proceso de ocupación que se traía en el periodo anterior, se desconoce en qué medida ha sido el Plan y que tanto han contribuido otros factores como la propia geografía, pero es innegable que el hecho de haber fijado un límite urbano, -así no siempre se cumpla-, restringe al menos la mayoría de los procesos de licenciamiento formal, más en una ciudad en donde cualquier desarrollo en la ladera es visible.

Por otra parte, no se puede afirmar que el Plan y la Ley hayan eliminado la expansión, ni la formal que se ha dado aplicando trampas normativas inducidas desde las normativas nacionales, ni la informal, a través de procesos de invasión, motivados sobre todo por procesos de desplazamiento poblacional, externos e internos de la ciudad, aunque si se aprecia una importante reducción del fenómeno.

Esta aparente reducción, se encuentra matizada por dos fenómenos, no menos preocupantes; las altas densidades habitacionales que se están configurando en los bordes urbanos, las cuales generan altas disfuncionalidades urbanas y, un proceso de crecimiento y densificación de los centros poblados rurales, producto del desplazamiento de población principalmente urbana que no encuentra opciones de ubicación en la zona

urbana principal o les resulta más económico vivir en estos suelos suburbanos, de forma tal, que si bien el fenómeno de expansión de la mancha urbana, puede haberse reducido, se ha estado generando desde estos centros poblados una suerte de expansión desde afuera hacia el límite urbano.

¿Tal desarrollo es deseable?

El fenómeno de urbanización del suelo rural en Medellín, antes mencionado, aún no posee características de grandes proporciones, pero de no ser atendido adecuadamente, ofreciendo alternativas de ubicación bajo el modelo de crecimiento hacia adentro, será aún más grave que la propia expansión del núcleo urbano actual, pues reviste una enorme precariedad desde su génesis.

La ciudad prácticamente ha fracasado en el componente de crecimiento hacia adentro del POT, en primer lugar porque se malinterpretó convenientemente que esta premisa no implicaba como escenario principal el corredor del río, sino que el término “hacia adentro” podía serlo al borde mismo o sobre-densificando los barrios tradicionales, en segundo lugar porque no se ha logrado construir una relación de equilibrio entre los poderes y agentes que están en conflicto en la renovación urbana y, a pesar de que se ha creado un precedente positivo en tal sentido en el plan parcial de Simesa, éste solo ha servido para rigidizar las posiciones en contra de la transformación del corredor del río.

Tampoco ha sido un buen referente el proceso de Naranjal, donde se evidencia una renovación urbana con visos de desplazamiento de habitantes y funciones urbanas, ni lo ha sido planes como Corazón de Jesús en el cual se logra construir un modelo incluyente en este sentido, pero las organizaciones sociales de base no han sido capaces de ejecutarlo.

Las normas urbanísticas, derivadas de las Fichas de Normativa (2000) o el ajuste de mediano plazo del POT (2006), no han hecho otra cosa que sabotear el modelo de ordenamiento territorial y sin embargo, sigue siendo irrefutable que la ciudad requiere de un modelo más sostenible que la expansión urbana y por ende, los avances y retrocesos vividos en este proceso, también pueden ser vistos como parte de un aprendizaje para

lograr la construcción de pactos entre agentes en procura de lograr un equilibrio en los poderes que cada uno de ellos ejercen.

¿Qué debe hacerse?

La palabra clave es equilibrio y por ende el tercer principio del ordenamiento territorial colombiano; el reparto equitativo de las cargas y de los beneficios, ha sido tan importante en el proceso de aplicación de la Ley y de los POT, pues en la medida que cada vez exista más conciencia de que el ordenamiento territorial, tiene mucho más que ver con la construcción de consensos prácticos, justos y equitativos entre los agentes y por ende, que no se ignore, ni pase de largo el poder que cada uno de éstos ejercerá en el proceso, en procura de posicionar sus intereses concretos, así, bajo el entendido de los intereses en potencial conflicto y el reconocimiento de los intereses del “otro”, será posible avanzar en la construcción de acuerdos para el ordenamiento del territorio, esto es hacia el desarrollo más efectivo de la democracia.

De esta manera y con todos sus vacíos e incoherencias, la Ley 388 de 1997, traza un camino posible para la construcción de una sociedad más consciente de la relación entre los grupos sociales y su territorio, así como de las relaciones entre las diferentes escalas de poder, su éxito depende en un todo, de cómo se apliquen los procesos de planificación y concertación, situándose estratégicamente en un punto de equilibrio entre dos extremos; de una manera estrictamente tecnocrática –suponiendo que existe una única racionalidad pura para ordenar el territorio-, o en el otro extremo, únicamente aplicando las racionalizaciones que los grupos de poder con mayor injerencia, quieran hacer valer a su favor.

Esta investigación ha permitido esbozar una hipótesis sobre las relaciones de poder observadas y cómo sobre la base del reconocimiento del poder como omnipresente en la planificación y como fuerza creadora, se pueden superar sus efectos negativos sobre el ordenamiento territorial:

Un ordenamiento territorial es válido siempre que asocie los intereses de la mayoría de los agentes y genere con esto, sinergia en pos de un camino a recorrer para lograrlo, las alianzas entre agentes que hemos detectado a lo largo de los momentos analizados, no

son sino asociaciones entre dos grupos de agentes que se han unido para derrotar a los demás agentes, o por lo menos para imponer sus intereses comunes, llevándose por delante a los demás agentes y por ahí derecho a la ciudad en su conjunto.

Pero, si a través de una mayor experticia técnica, debate abierto y sincero, posiciones constructivas en el escenario del postconflicto, al cual necesariamente nos abocamos como sociedad, construimos ya no alianzas de dos, para derrotar a un tercero, sino alianzas entre muchos grupos de agentes, trascendiendo así, de meros agentes a sujetos transformadores de realidades, pudiera ser posible, que las soluciones realmente no dejen ni perdedores, ni ganadores, sino que actores conscientes de que el arte de ceder y encontrar el punto justo de su ejercicio de poder, construyendo un equilibrio entre los mismos, lo cual seguramente nos acercaría más a la sostenibilidad de nuestros territorios que pretendía la Ley 388 de 1997.

Quedan muchos frentes abiertos para futuras investigaciones, por ejemplo, el papel que juegan las culturas regionales en la implementación de esta legislación, pues se tienen indicios de que así como las relaciones de poder son factor fundamental para estos procesos, también lo son los imaginarios y prácticas culturales.

Igualmente, en la escala local, son muchos los ejercicios a analizar desde la injerencia del poder en el ordenamiento territorial en otros casos emblemáticos en Medellín, como los planes parciales de Pajarito o de Naranjal, los cuales no fueron profundizados en esta investigación, buscando acotar su extensión, pero que sin duda alguna aportarían más luces en torno a esta problemática.

BIBLIOGRAFIA

ALEXANDER, E.R. Approaches to Planning: A Review of Current Planning Theories, Concepts and Issues (2nd Edition) Philadelphia/Montreaux: Gordon & Breach., 1992

ÁREA METROPOLITANA DEL VALLE DE ABURRÁ. (2007). Acuerdo Metropolitano N°15/06. Directrices metropolitanas de ordenamiento territorial: Hacia una región de ciudades. Medellín: Imprenta Municipal.

AREA METROPOLITANA DEL VALLE DE ABURRA – EAFIT URBAM. Plan Director BIO 2030 (2011)

ALCALDIA DE MEDELLIN, Decreto 124/2006 Adopción del Plan parcial “Gran Manzana de Simesa”, 2006.

ALCALDIA DE MEDELLIN, Boletín de prensa número 1668 de 5 de noviembre de 2008

ALCALDIA DE MEDELLIN – VALORES SIMESA S.A. Documento Técnico de Soporte del plan parcial de la Gran Manzana de Simesa (2006)

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO BID (2010) Las ciudades del mañana – gestión del suelo urbano en Colombia. Washington

BOURDIEU, Pierre, “Questions de sociologie”, Les Éditions de Minuit, París, 1984.

BOTERO, Fernando, “Medellín 1890 – 1950, Historia urbana y juegos de intereses” Editorial Universidad de Antioquia (1996)

CASTELLS, M. “La era de la información. Economía, sociedad y cultura” Barcelona. Alianza Editorial. 1996

CLEGG, S. “Frameworks of Power” En London. Sage. 1989.

CONCEJO DE MEDELLIN (1999) Acuerdo 62 de 1999 Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para el Municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones. Medellín, Colombia.

CONCEJO DE MEDELLÍN. (2006). Acuerdo 46 de 2006 Por el cual se revisa y ajusta el Plan de Ordenamiento Territorial para el Municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones. Medellín, Colombia.

CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA. Constitución Política 1991

CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA. Ley 152 de 1994. – Ley Orgánica de Planificación.

CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA. Ley 388 de 1997. y Exposición de motivos del proyecto de Ley (1996).

CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA. Ley 810 de 2003. – Ajuste a la ley 388/97

COMISION TRIPARTITA, Área Metropolitana, Antioquia, Medellín, La Ciudad y la Región, lineamientos para una política de integración regional, nacional e internacional.

DAPENA, Luis, “Núcleos de vida ciudadana: Racionalidades y coyunturas” Tesis de Maestría – Escuela de planificación urbano regional, Universidad Nacional de Colombia, 2003

DEMATTEIS, G. «En la encrucijada de la territorialidad urbana». Bitórica Urbano Territorial, nº 10, 53-63. 2006.

Departamento Administrativo de Planeación – Observatorio de Políticas Públicas – Medellín en Cifras, boletines 1 y 2 (2008 – 2011)

Departamento Nacional de Planeación. Bases para el Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010

Departamento Nacional de Planeación Bases para el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014

Diccionario Manual de la Lengua Española Vox. 2007,

FERNANDEZ, Oscar, “Pierre Bourdieu: ¿Agente o Actor?” Publicado en Tópicos del Humanismo, No. 90, 2003, <http://cariari.ucr.ac.cr/%7Eoscarf/textos/3Ab3b2A.html>.

FLYVBJERG, Bent, “Bringing Power to Planning ReOne Researcher’s Praxis Story

Aalborg University, Denmark, 2002.

FLYVBJERJ, Bent, “Rationality and power, democracy in practice” Chicago University Press, 1998

FLYVBJERJ, Bent, “Making Social Science Matter”. Cambridge University Press. 2001.

FOUCAULT, Michel, "La Arqueología del Saber", Siglo XXI Editores S.A. México D.F. 1972.

FOUCAULT, Michel, "The order of thing: an Archeology of the Human Sciences", 1973.

FOUCAULT, Michel, Two lectures in Power /Knowledge, 1976.

FOUCAULT, Michel, "Microfísica del Poder", 1992.

FOUCAULT, Michel, "Estética, Ética y Hermenéutica", 1999.

GARCÍA, J. C., ZEA, A., "Instrumentos de gestión Urbana". Area Metropolitana del Valle de Aburrá, 2007.

GARCÍA, J. C. (2005). Consultoría: "sistema de reparto de cargas y de beneficios para Medellín" Contrato con Planeación Municipal 2005.

GARCIA-BELLIDO, Javier, "Perspectivas del nuevo urbanismo colombiano: un análisis de su estructura" Revista Desarrollo Urbano en cifras, Ministerio de Desarrollo Económico, 1998.

GIRALDO Isaza, Fabio; "Paradigmas teóricos y modelos de desarrollo: la complejidad y la Política Urbana"; en Paradigmas teóricos y modelos de desarrollo en América Latina, Apuntes del Cenes, Separata No. 2, 1 semestre de 1995, págs. 297-313.

HABERMAS, J. "Aforalbuwusstsein und Kommunikatives Handel", Frankfurt a M: Suhrkamp. 1983

HEEWON, Chang, "Autoethnography as Method, Raising Cultural Consciousness of Self and Others". Eastern University, 2010.

MALDONADO María y otros. Planes parciales, gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y de beneficios. Lincoln Institute of Land Policy. 2006

Ministerio de Medio Ambiente y Vivienda – DNP-, Documento CONPES 3305 – 2004 "Ciudades Amables"

Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial – DNP. Documento CONPES "Política Nacional Habitacional" 2006

MINISTERIO DE DESARROLLO ECONOMICO, "Ciudades y Ciudadanía – la política urbana del Salto Social" 1995.

MINISTERIO DE DESARROLLO ECONOMICO. Unidades de actuación urbanística: conceptos y aplicaciones. Bogotá, Colombia. 2002

MORTIMER, G.W. and J.B. MAUND, "Rationality and belief" ,pp 11-33 in S.I. Benn and G.W. Mortimer (eds), Rationality and the Social Sciences: Contributions to the philosophy and methodology of the social sciences, London: Routledge 1976.

NOGUERA, J.E., La ordenación urbanística: conceptos y herramientas prácticas, Diputación de Barcelona, Electa 2003.

ORTIZ, C. (2012) Bargaining space: deal-making strategies for largescale renewal projects in Colombian cities. (Unpublished Doctoral Dissertation) University of Illinois of Chicago, Chicago. 256 p

PINTO, Augusto, "Técnicas de distribución equitativa de cargas y beneficios en el urbanismo: ¿una opción sostenible para la gestión urbanística moderna?, Revista Ciudad y Territorio, Ministerio de Fomento, 2005.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA, Decretos Nacionales 097, 564 y 2181 de 2006

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA, Decretos Nacionales 4259, 4260 y 3600 de 2007

RICHARSON, Tim and Ole B. Jensen, "Linking Discourse and Space: Towards a Cultural Sociology of Space" in Analysing Spatial Policy Discourses, 2003.

RAVE, Beatriz Elena y ROJAS, Maria Cristina, "Reajuste de tierras en Medellín – Colombia – Caso plan parcial Simesa" Documento final, Lincoln Reference #: LBR012612, 2012

STONE, D, "Policy Paradox" capítulo décimo "Decisions" (2009)

SALAZAR, Gabriela "Agente y sujeto: reflexiones acerca de la teoría de la agencia en Anthony Giddens y la de sujeto en Alain Touraine" (2009)

SCHINITTER, Patricia, "José Luis Sert en Colombia – De la cata de Atenas a una carta del hábitat" UPB – AMVA 2007

TOURAINE, Alain, "Le sociologue du peuple", Sciences Humaines, Numéro spécial L'oeuvre de Pierre Bourdieu, 2002.

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA - SEDE MEDELLIN "Trayectorias Urbanas, en la modernización del Estado en Colombia" (2000)

ZUNINO, H, HIDALGO, R, "La producción multi-escalar de la periferia urbana de las áreas metropolitanas de Valparaíso y Santiago, Chile .Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles N.º 55 – (2011)

ZUNINO, H. M. "Power relations in urban decision-making: neo-liberalism, 'techno-politicians' and authoritarian redevelopment in Santiago, Chile". Urban Studies, nº 43, 1825-1846. 2006.