



UNIVERSIDAD  
**NACIONAL**  
DE COLOMBIA

# **Producción de Ciudad y Gobernanza Urbana en Medellín, una mirada desde los territorios flexibles, caso del Plan Parcial de Naranjal Arrabal**

**Ómar Andrés Bermúdez Mazo**

Universidad Nacional de Colombia  
Facultad de Arquitectura  
Escuela de Planeación Urbano Regional  
Medellín, Colombia

2024



# **Producción de Ciudad y Gobernanza Urbana en Medellín, una mirada desde los territorios flexibles, caso del Plan Parcial de Naranjal Arrabal**

**Ómar Andrés Bermúdez Mazo**

Tesis de investigación presentada como requisito parcial para optar al título de:

**Magister en Estudios Urbano Regionales**

Director:

Magíster John Muñoz Echavarría

Universidad Nacional de Colombia  
Facultad de Arquitectura  
Escuela de Planeación Urbano Regional  
Medellín, Colombia  
2024



*A Elvia y Mario por su amor inconmensurable*

*Para Juan, Isa y Alejo por la vida de colores*

*a su lado*

*A Sofi y su compañía, sonrisa cotidiana y*

*complicidad decida*

*A Vero y su vital presencia*

***Más allá de todo anhelo***

*Más allá de todo anhelo,  
De toda posibilidad,  
De toda duda,  
Se erige la ciudad*

*Como una inmensa muerte  
Atrincherada  
Entre la urdimbre  
De cemento, andamios  
Y proyectos de vida  
Levantados  
En el filo de la navaja.*

*Chucho Peña*

### **La Colina**

*La colina es de cuatro o cinco cuadras  
en adobe pelado el frente de las casas.*

*De lejos las calles son huecos oscuros  
los muros se tragan el sol de un trago*

*Por un lado baja una quebrada  
que en invierno se vuelve un río*

*Fue en una época el último montoncito de casas  
en la parte alta de la ciudad hacia el norte  
con rastrojo y piedras a los lados*

*Encima del barrio hay un puente sobre la  
quebrada esa  
bajo ese puente a más de uno le han dado en la  
cabeza  
y nadie ha dicho que ha visto espantos o ha oído  
quejidos*

*En la ciudad a los espantos les da miedo salir*

*Desde el picacho un viento acaricia el cuerpo  
del barrio*

*La primer casa de tabla y cartón fue  
y siempre que pasaba un ventarrón se llevaba  
dos o tres techos*

*Las gentes de noche corriendo  
quitándole el techo al ventarrón  
para seguir durmiendo*

*La voz en alto en las calles pendientes sin caber  
entre las casas.*

*Helí Ramírez*

## Agradecimientos

Agradezco profundamente y en primera medida a mi director, al profe John Muñoz Echavarría, quien con su lectura juiciosa, experiencia y empatía supo acompañarme en este proceso que luego de varios años, con una pandemia de por medio, ha llegado a su cierre.

Gracias a mis compañeros y compañeras de cohorte por las constantes apreciaciones, la compañía y el intercambio en clases, por los cafés y las sonrisas construidas, el camino se hizo más sencillo con su presencia.

Un reconocimiento y agradecimiento especial a los y las habitantes del barrio Naranjal quienes con su amabilidad y disposición me permitieron conocerlos y construir este texto, sin ellos esto no sería posible. Su ejemplo de resistencia y organización comunitaria perdurará.

Gracias a las personas que me permitieron entrevistarles, especialmente a Diego Montoya, Rolando Román, Carlos Montoya, Luz Mary González, Rodrigo Foronda y Mónica Mejía.

Gracias a Juan Pablo Ceballos, a Laura Echandía y a Sofía Valencia por sus invaluable y amables aportes a la construcción y materialización de este proyecto, sin su ayuda este texto difícilmente se hubiera logrado.



## Resumen

La investigación analiza la producción de la ciudad de Medellín en el contexto del neoliberalismo y la globalización, a través de dos conceptos que permiten comprender las formas de actuación estatales sobre el territorio y sus implicaciones: la flexibilización del territorio y la gobernanza urbana. Para ello, caracteriza cómo se ha producido Medellín en relación con el paso de la ciudad fabril a la ciudad de servicios y su relacionamiento con el territorio, partiendo del acercamiento al caso de estudio del Plan Parcial de Naranjal Arrabal. Como hilo conductor, se parte de la concepción de que a cada forma de acumulación y reproducción del capital le ha correspondido históricamente una forma urbana en específico y, con ello, todo un sistema de relaciones sociales, formas estatales y diseños institucionales, por los cuales conviene preguntarse por la forma de producción de la ciudad contemporánea.

**Palabras clave:** Gobernanza urbana, ciudad neoliberal, flexibilización del territorio, producción de ciudad.

## Abstract

The research analyzes the production of Medellín city in the context of neoliberalism and globalization, through two concepts that allow us to understand the state action forms on the territory and its implications: territorial flexibility and urban governance. To do this, it characterizes how Medellín has been produced in relation to the transition from the manufacturing city to the city of services, and its relationship with the territory, starting from the approach to the Partial Plan of Naranjal Arrabal case study. As a common thread, it starts from the conception that each form of accumulation and reproduction of capital has historically corresponded to a specific urban form and, with it, to an entire system of social relations, state forms and institutional designs, by which It is worth asking about the contemporary city production form.

**Keywords:** Urban governance, neoliberal city, territorial flexibility, city production.

**City production and urban governance in Medellín, a look from the flexible territories, case of the Naranjal Arrabal Partial Plan**

# Contenido

	Pág.
<b>1. Memoria metodológica .....</b>	<b>20</b>
1.1 Unidad de análisis .....	21
1.1.1 Definición del estudio de caso .....	22
1.2 Instrumentos y técnicas.....	23
1.2.1 Entrevista.....	23
1.2.2 Observación .....	26
1.2.3 Análisis documental.....	26
1.3 Matriz Metodológica .....	29
<b>2. La ciudad contemporánea: De la globalización a la gobernanza urbana y la flexibilización del territorio .....</b>	<b>31</b>
2.1 Del fordismo al neoliberalismo.....	32
2.2 El Estado neoliberal ¿realmente un estado en retirada? .....	33
2.3 Neoliberalismo condición de posibilidad para la globalización .....	36
2.4 La ciudad latinoamericana en contexto de globalización .....	39
2.5 Producción de la ciudad contemporánea.....	42
2.5.1 Alianzas público privadas como rasgo del gobierno neoliberal .....	45
2.6 Flexibilización como marco para la transformación del territorio.....	47
2.7 Gobernanza urbana en la ciudad globalizada.....	51
<b>3. Globalización y ciudad: La flexibilización territorial en Medellín.....</b>	<b>57</b>
3.1 Medellín globalizada: De la industria a los servicios .....	57
3.1.1 Surgimiento y consolidación fordista en la ciudad.....	57
3.1.2 Modernización capitalista y flexibilización del territorio en Medellín .....	70
3.2 Naranjal: De lodazales, mecánicos y telares al comercio y la flexibilización del territorio .....	75
3.2.1 A estas telas no las rompe ni el diablo: Configuración inicial del barrio y la fábrica .....	75
3.2.2 Crisis y modernización capitalista: la incidencia en el barrio .....	80
<b>4. Gobernanza urbana y producción de ciudad .....</b>	<b>85</b>
4.1 Gobernanza urbana en Medellín .....	88
4.1.1 Las Alianzas público privadas una nueva herramienta para la gobernanza urbana y producción de ciudad.....	92
<b>5. Plan Parcial Naranjal: gobernanza urbana para la flexibilización del territorio .....</b>	<b>101</b>
5.1 Ubicación y contexto previo a la intervención .....	101
5.2 Primeras muestras de gobernanza urbana en el barrio (1959 – 1990) .....	107

5.3	Nuevas formas de gobernanza urbana para la flexibilización del territorio (1998 – 2020)	110
5.3.1	El Plan Parcial de Naranjal y Arrabal una tensión constante .....	112
5.4	Todos y todas hacia la defensa y gestión de los bienes comunes en Naranjal	117
<b>6.</b>	<b>Conclusiones .....</b>	<b>125</b>

## Lista de figuras

	Pág.
<b>Figura 1-1:</b> Paisaje sonoro .....	19
<b>Figura 1-1:</b> Matriz prensa .....	27
<b>Figura 3-1:</b> Toma del agua quebrada El Hato 1927 .....	60
<b>Figura 3-2:</b> Exportaciones colombianas 1925-1953 .....	61
<b>Figura 3-3:</b> Aporte de la producción industrial de cada ciudad al sector textil y al total nacional (1945).....	64
<b>Figura 3-4:</b> Entrega de 85 casas barrio Santa Ana, 1964. ....	65
<b>Figura 3-5:</b> Edificio Fabricato 1960 .....	68
<b>Figura 3-6:</b> Valor de la producción industrial y comportamiento del sector textil (1977-1987).....	72
<b>Figura 3-7:</b> Valor de la producción industrial.....	73
<b>Figura 3-8:</b> Rectificación del río Medellín 1941 .....	77
<b>Figura 3-9:</b> Ilustración acceso principal Tejicondor .....	77
<b>Figura 3-10:</b> Trabajadora de Tejicondor.....	78
<b>Figura 3-11:</b> Sector Naranjal, 1964.....	79
<b>Figura 3-12:</b> Campaña en contra del contrabando 1981 .....	82
Figura 3-13: Logo Fabricato-Tejicóndor.....	83
<b>Figura 4-1:</b> Plano de la ciudad de Medellín, Acueducto. 1908 .....	90
<b>Figura 4-2:</b> Adecuación del Salón Prado. ....	96
<b>Figura 4-3:</b> Modernización del Estadio y Centro Carcelario por APP .....	97
<b>Figura 5-1:</b> Ubicación Naranjal .....	102
<b>Figura 5-2:</b> Tipología de vivienda 2006 en Naranjal.....	104
<b>Figura 5-3:</b> Tipo de actividad económica formal.....	105
<b>Figura 5-4:</b> Destinos económicos de los predios al momento de la intervención.....	107
<b>Figura 5-5:</b> Usos asignados para Naranjal 1976.....	109
<b>Figura 5-6:</b> Área de planificación PPNA 2000.....	113
<b>Figura 5-7:</b> Zona de Renovación Z4_R7 .....	114
<b>Figura 5-8:</b> Movilización Naranjal-Moravia-San Lorenzo .....	119
<b>Figura 5-9:</b> Medellín sobre todos .....	120
<b>Figura 5-10:</b> Movilización 02/12/2015 .....	120
<b>Figura 5-11:</b> Destino económico de los predios actualizado .....	122
<b>Figura 5-12:</b> Obra abandonada.....	124

## Lista de tablas

	<b>Pág.</b>
<b>Tabla 1-1:</b> Entrevistados.....	24
<b>Tabla 1-2:</b> Árbol de códigos.....	25
<b>Tabla 1-3:</b> Síntesis de la apuesta metodológica de la investigación.....	29
<b>Tabla 3-1:</b> Crecimiento población de Medellín.....	66
<b>Tabla 5-1:</b> Tipo de actividad económica informal.....	106
<b>Tabla 5-2:</b> Resumen accionar normativo 1951-1990.....	110
<b>Tabla 5-3:</b> Áreas Decreto 1309 de 2009.....	115
<b>Tabla 5-4:</b> Destinación del predio en Naranjal Actualizado.....	121

## Lista de abreviaturas

<b>Abreviatura</b>	<b>Término</b>
APP	Alianza Público Privada
AAPP	Agencia para las Alianzas Público Privadas
BCH	Banco Central Hipotecario
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CIAM	Congreso Internacional de Arquitectura Moderno
Coltejer	Compañía Colombiana de Tejidos
Corantioquia	Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia
DAP	Departamento Administrativo de Planeación
EDU	Empresa de Desarrollo Urbano
EPM	Empresas Públicas de Medellín
Fabricato	Fábrica de Hilados y Tejidos del Hato
GEA	Grupo Empresarial Antioqueño
ICT	Instituto de Crédito Territorial
JAC	Junta de Acción Comunal
NGP	Nueva Gestión Pública
PDM	Plan de Desarrollo Municipal
PDL	Plan de Desarrollo Local
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
PP	Plan Parcial
PPNA	Plan Parcial Naranjal Arrabal
Satena	Servicio Aéreo a Territorios Nacionales
Simesa	Siderúrgica de Medellín
SMP	Sociedad de Mejoras Públicas de Medellín
Tejicondor	Fábrica de Tejidos El Condor
UAU	Unidad de Actuación Urbanística
VIP	Vivienda de interés prioritario
VIS	Vivienda de interés social





# Introducción

La presente investigación busca analizar la producción de ciudad en Medellín a través de la gobernanza urbana y la flexibilización territorial como principales categorías de análisis. No obstante, se requiere abordar otros conceptos que permitan profundizar en el análisis propuesto. En primera medida, se parte de reconocer que la ciudad contemporánea se ubica en el contexto del neoliberalismo, lo que implica la configuración de una nueva razón del mundo (Laval y Dardot, 2013) que se sustenta en la competencia como máximo valor de la sociedad, en el mercado como marco de actuación y en un profundo individualismo.

Esta nueva razón del mundo conlleva al Estado a generar nuevas formas de gobernar y dinamizar las relaciones entre los distintos sujetos. Según Laval y Dardot (2013), en contravía de lo planteado por varios teóricos del neoliberalismo, las nuevas formas de gobierno no son las de un Estado en retirada, desmontado o reducido a su mínima expresión; al contrario, son las de un Estado fuerte, caracterizado por la predilección y defensa del derecho privado y por la tendencia a garantizar la existencia del libre mercado.

Igualmente, es un Estado fruto de una relación social que “incorpora en la materialidad de sus instituciones, prácticas, efectos y discursos; que orientan su acción y que, en conjunto, constituyen la condensación material de relaciones de fuerzas sociales histórica y espacialmente dispuestas” (Jessop, 2017, p. 11). El superar la concepción del Estado como un mero aparato que produce determinados efectos mediante ejercicios concretos de poder posibilita cuestionarse por las condiciones relacionales y las interacciones de orden estratégico que subyacen en su funcionamiento (Jessop, 2017). En otras palabras, como lo menciona Sergio Pineda (2021), se producen arreglos institucionales y un “timoneo efectivo”.

Otro concepto principal a la hora de analizar la producción de ciudad es la globalización, toda vez que no es posible comprender la realidad de la ciudad sin observarla en la

perspectiva de un sistema-mundo que ha dotado de funciones específicas a los territorios globales. Saskia Sassen (2007) ha llevado a cabo una extensa investigación sociológica que aborda críticamente el fenómeno de la globalización. Su enfoque cuestiona la jerarquía de escalas que tradicionalmente han situado al Estado-Nación en el centro o arriba, y sugiere que, debido a las tecnologías y dinámicas contemporáneas, las jerarquías deben ser revaluadas. La autora indica que la existencia misma del Estado-Nación como contenedor de procesos sociales —como la cohesión e identidad de los ciudadanos— debe ser cuestionada en la era global. Además, examina la construcción de formas subnacionales o locales en un mundo interconectado y plantea que, más allá de pensarse la globalización como un fenómeno meramente a escala global, debe darse un “análisis de las prácticas y de las condiciones locales que se articulan con la dinámica global, así como un examen de la multiplicación de conexiones transfronterizas entre localidades donde se dan determinadas condiciones” (Sassen, 2007, p. 29).

En el marco del neoliberalismo y la globalización interesa cuestionarse por cómo se producen concretamente las ciudades latinoamericanas, pues guardan cierto grado de similitud entre sí, y Medellín no es la excepción. De Mattos (2009) ha caracterizado las cinco tendencias genéricas de las transformaciones de las ciudades latinoamericanas en contexto de neoliberalización. La primera tiene que ver con la relación directa que existe entre la nueva estructura productiva (global) y el establecimiento de un patrón urbano en específico. La segunda es la metropolización, la amplia movilidad y la creación de redes. La tercera es la desregulación del mercado del trabajo y la consecuente desigualdad. La cuarta es el apogeo de los negocios inmobiliarios como fruto de la financiarización global de la economía y el subsidio estatal al sector privado de la construcción, y la quinta es la homogenización global del paisaje urbano.

Ahora bien, en este contexto de la ciudad latinoamericana se ha seleccionado un estudio de caso con el objetivo de poner a prueba desde el punto de vista empírico los conceptos retomados en el marco referencial. Para ello, se toma como objeto de análisis el Plan Parcial Naranjal Arrabal, con la intención de describir e interpretar la producción de ciudad en el neoliberalismo y su relación con la gobernanza urbana y la flexibilización del territorio. El territorio que comprende el Plan Parcial Naranjal Arrabal condensa las dinámicas propias de la flexibilización del territorio en función de la forma de acumulación capitalista

del momento y materializa la instrumentalización de la gobernanza urbana en favor de los privados, visibilizando la tensión en la relación entre lo público y lo privado.

Metodológicamente, la investigación se plantea desde el paradigma cualitativo, con una intención inductiva mediante el estudio de caso único; y usa como instrumentos la entrevista semiestructurada, la revisión documental de fuentes primarias y secundarias y la observación en campo. A su vez, el texto está dividido en seis apartados que abordan la memoria metodológica del proceso, las reflexiones y referentes teóricos, el análisis de los fenómenos de manera contextual en la ciudad y en Naranjal, el contraste conceptual con la realidad encontrada y, finalmente, se presentan las conclusiones de la investigación.

A modo de introducción se propone un paisaje sonoro (Ver figura1-1), con este se busca evocar la vida que transcurre de manera cotidiana en el barrio Naranjal, sus gentes, su cotidianidad y sus luchas.

**Figura 1-1:** Paisaje sonoro



Elaboración propia con apartado del reportaje Antes que desaparezca

# 1. Memoria metodológica

Esta investigación comprende un esfuerzo por describir e interpretar la producción de la ciudad globalizada mediante dos conceptos: la gobernanza urbana y la flexibilización territorial. Es decir, para lograr analizar la producción de la Medellín contemporánea en tiempos del neoliberalismo y la globalización, así como sus implicaciones relativas en el territorio y su vínculo con las nuevas formas de gobernanza urbana, se requiere de una investigación bajo el paradigma cualitativo y la validación empírica de un estudio de caso, pues como lo exponen Hernández, Fernández y Baptista (2014), se busca principalmente la “dispersión o expansión de los datos (...) la investigación cualitativa se basa mayoritariamente en un proceso inductivo, lo que implica explorar y describir, y luego generar perspectivas teóricas” (p. 8). Igualmente, los autores plantean que la investigación cualitativa se caracteriza por:

- Un diseño flexible que permite volver sobre el proceso de manera circular para comprender distintas perspectivas.
- Un método de recolección de datos que consiste en obtener las perspectivas y puntos de vista de los participantes: sus emociones, prioridades, experiencias, significados y otros aspectos subjetivos.
- Postular que la realidad se define a través de las interpretaciones de los participantes en la investigación de sus propias realidades. De este modo, convergen varias realidades de manera simultánea. En el centro de la investigación está situada la diversidad de ideologías y cualidades únicas de los individuos.
- Las principales técnicas utilizadas en este paradigma de investigación giran alrededor de la observación no estructurada, entrevistas abiertas, revisión de documentos, discusión en grupo, evaluación de experiencias personales, registro de historias de vida, e interacción con grupos o comunidades.

- La investigación cualitativa no pretende generalizar de manera probabilística los resultados a poblaciones más amplias ni obtener necesariamente muestras representativas; incluso, regularmente no pretenden que sus estudios lleguen a repetirse.

De esta forma, se busca conducir al lector o lectora a través de un ejercicio inductivo, que permita comprender mediante el caso de estudio del Plan Parcial Naranjal Arrabal lo que ha significado para la ciudad de Medellín la gobernanza urbana y la flexibilización del territorio.

## 1.1 Unidad de análisis

El Plan Parcial de Naranjal se instala en el Centro Occidente de Medellín, más concretamente en el barrio Naranjal, sector Arrabal, ubicado en la Comuna 11 Laureles-Estadio. Está comprendido en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) dentro del Polígono de Renovación Z4\_R\_7 de Naranjal y el Polígono de Consolidación Z4\_CN1\_12 Conquistadores, del barrio San Joaquín. El área determinada para el Plan Parcial de Naranjal se incluye en el Área de Intervención Estratégica Macroproyecto Río Centro, Frente del Río (Cuesta, 2016).

Al igual que los barrios vecinos a Naranjal, hacia finales del siglo XIX e inicios del siglo XX este sector se caracterizaba por tener lodazales y ser una zona de inundación del Río Medellín y afluentes cercanos como la quebrada La Hueso. Es así que la posibilidad del desarrollo urbano de este territorio sólo se dio luego de la rectificación del Río Medellín y la apertura de la vía hacia La América. Hacia 1930, a propósito de la industrialización de Medellín, se empieza el desarrollo urbanístico de Naranjal. Allí se radican molinos, industrias, talleres y fábricas como Tejicondor en 1943. Para 1990 se aprobaría el Estatuto Municipal de Planeación, Usos del Suelo, Urbanismo y Construcción de Medellín, por el cual se le asignaba a Naranjal un uso residencial. Con el POT de 1999 se le consideraría como zona de renovación urbana (Cuesta, 2016), tratamiento que hoy continua presente para el territorio. Naranjal, como se justificará en la investigación, es una muestra de cómo

se ha producido la ciudad históricamente en correspondencia con el modelo de producción particular asignado por el capitalismo.

### 1.1.1 Definición del estudio de caso

El estudio de caso es un concepto polisémico, pues algunos autores lo asumen como un diseño de investigación y otros como un método. Para el caso de esta investigación, se asumirá como un “método de investigación que aborda un caso considerado de interés en sí mismo y que es analizado en toda su complejidad, requiriendo de varias estrategias para la construcción de su evidencia empírica” (Alonso, 2023, p. 245). El estudio de caso presenta las siguientes delimitaciones y características:

- Implica un proceso de indagación que se caracteriza por el examen detallado, comprehensivo, sistemático y en profundidad del caso objeto de estudio.
- Aborda un caso considerado de interés en sí mismo, que es analizado en toda su complejidad, requiriendo de varias estrategias para la construcción de su evidencia empírica.
- Es una investigación empírica dirigida a investigar un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto real por la imposibilidad de separar a los objetos de estudio de su contexto.
- Es el estudio de la particularidad y de la complejidad de un caso singular para llegar a comprender su actividad y circunstancias importantes. Se observa de manera naturalista e interpreta las relaciones de orden superior dentro de los datos observados.
- Es el examen de un ejemplo en acción; el análisis de ciertos incidentes y hechos específicos y la recogida selectiva de información sobre un caso particular que permite, al que lo realiza, captar y reflejar los elementos de una situación que le dan significado. Se considera que el conocimiento y descripción de lo característico y específico de un caso es legítimo en sí mismo.
- Es una recogida formal de datos presentada como una opinión interpretativa de un caso único, e incluye el análisis de los datos recogidos durante el trabajo de campo

y redactados en la culminación de un ciclo de acción o la participación de la investigación. (Alonso, 2023, pp. 247-248).

De acuerdo con las anteriores conceptualizaciones, el estudio de caso es un análisis empírico de un fenómeno social en toda su riqueza y manifestaciones, para obtener sus regularidades; es decir, estudiar lo general a partir de su expresión en un escenario particular.

Con la intención de describir e interpretar el fenómeno propuesto de la producción de ciudad en contexto de neoliberalismo y la relación con la gobernanza urbana y la flexibilización del territorio, se optó por aplicarlo en un caso de estudio que permitiese enmarcarlo. El territorio que comprende el Plan Parcial Naranjal Arrabal condensa las dinámicas propias de la flexibilización del territorio en función de la forma de acumulación capitalista del momento. Sumado a ello, allí se materializa la instrumentalización de la gobernanza urbana en favor de los privados, dejando ver en tensión la relación de lo público y lo privado; y permite observar los resultados de las decisiones tomadas para el territorio sin hacer parte activa y real de la propuesta a quienes han habitado el territorio, máxime cuando son una comunidad organizada en función de la agencia de los bienes comunes. Finalmente, se elige la temporalidad del 2000 al 2020, en razón del establecimiento del primer POT de la ciudad como norma para orientar la producción de la ciudad.

## **1.2 Instrumentos y técnicas**

Con el objetivo de conseguir la información necesaria para efectuar la investigación, se acudió a tres instrumentos de recolección de información: entrevistas semiestructuradas, observación y análisis documental, descritos a continuación.

### **1.2.1 Entrevista**

La entrevista se define como

(...) una reunión para conversar e intercambiar información entre una persona -el entrevistador- y otra -el entrevistado- u otras -entrevistados-Con la entrevista a través de la dinámica de preguntas y respuestas, se logra una comunicación y la construcción conjunta de significados respecto a un tema en particular. Las entrevistas se dividen en estructuradas, semiestructuradas y no estructuradas o abiertas. En las primeras, el entrevistador realiza su labor siguiendo una guía de preguntas específicas y se sujeta exclusivamente a ésta -el instrumento prescribe qué cuestiones se preguntarán y en qué orden-. Las entrevistas semiestructuradas se basan en una guía de asuntos o preguntas y el entrevistador tiene la libertad de introducir preguntas adicionales para precisar conceptos u obtener mayor información. Las entrevistas abiertas se fundamentan en una guía general de contenido y el entrevistador posee toda la flexibilidad para manejarla. (Hernández, Fernández y Baptista, 2014, p. 403)

Las entrevistas realizadas se llevaron a cabo de manera semiestructurada y se diseñaron de manera particular para cada una de las personas a entrevistar. Cada persona reunía determinadas condiciones especiales y se buscaba indagar por temas específicos y diferenciales. Se entrevistó a trabajadores de Fabricato que hicieron parte de Tejicondor desde los años ochenta; a una funcionaria del Departamento Administrativo de Planeación (DAP) que hizo parte de la estructuración de los Planes Parciales de la ciudad; a una arquitecta profesora universitaria que trabajó en Tejicondor; a un exfuncionario de la Empresa de Desarrollo Urbano (EDU); al exdirector de Vivienda y Hábitat de la EDU; y al gerente de la Agencia para las Alianzas Público Privadas (APP). En el apartado de anexos se encuentran las preguntas guía de cada una de las entrevistas.

Este instrumento resultó de vital importancia a la hora de comprender desde la subjetividad y lugar de cada uno de los entrevistados su perspectiva en relación con las temáticas abordadas en la investigación. Las entrevistas se transcribieron y se procesaron en el *software* Atlas.ti, aplicación que permite codificar la conversación con los y las entrevistadas en virtud de las categorías definidas previamente y las categorías emergentes, para luego incorporarlas en el análisis.

**Tabla 1-1:** Entrevistados

Nombre	Rol	Fecha de entrevista
--------	-----	---------------------



Rolando Román y Diego Montoya	Trabajadores de Tejicondor - Fabricato	03 de noviembre de 2023
Rodrigo Foronda	Gerente de la Agencia APP	13 de diciembre de 2023
Carlos Montoya	Exsubdirector de Vivienda y Habitación – EDU	12 de diciembre de 2023
Sebastián Muñoz	Extrabajador – Edu	16 de diciembre de 2023
Mónica Mejía	Profesora F. Arquitectura extrabajadora de Tejicondor	23 de noviembre de 2023
Luzmary González	Contratista DAP	23 de noviembre de 2023

Igualmente, se lista el árbol de códigos diseñado para cada uno de los conceptos claves y objetivos específicos de la investigación que permitieron procesar la información recolectada bajo el instrumento de la entrevista semiestructurada.

**Tabla 1-2:** Árbol de códigos

Código	Grupos de códigos
Actores	N/A
Agencia APP	Gobernanza Urbana
APP	Gobernanza Urbana
Bienes comunes	Producción de ciudad
Bienestar laboral	Flexibilización
EDU	Gobernanza Urbana
Flexibilización del territorio	Flexibilización
Flexibilización laboral	Flexibilización
Flexibilización producción	Flexibilización
Instrumentos formales	Gobernanza Urbana
instrumentos no formales	Gobernanza Urbana
Plan Parcial	Gobernanza Urbana
Privado en producción de ciudad	Producción de ciudad
Producción de ciudad (general)	Producción de ciudad
Relación empresa-construcción de ciudad	Producción de ciudad
Sindicato	Flexibilización
Tratamientos urbanísticos	Gobernanza Urbana

## 1.2.2 Observación

El ejercicio de la observación en contextos investigativos, y más en investigación cualitativa, implica la apertura de todos los sentidos y la mirada reflexiva acerca de lo observado. Se busca detallar el ambiente, ser crítico con la percepción y cuestionar el dato. Según Hernández, Fernández y Baptista (2014), el observar tiene cuatro propósitos en investigación cualitativa:

- Explorar y describir ambientes, comunidades, subculturas y los aspectos de la vida social, analizando sus significados y a los actores que la generan.
- Describir comunidades, contextos o ambientes; asimismo, las actividades que se desarrollan en estos, las personas que participan en tales actividades y los significados de estas.
- Comprender procesos, vinculaciones entre personas y sus situaciones, experiencias o circunstancias, los eventos que suceden al paso del tiempo y los patrones que se desarrollan.
- Identificar problemas sociales y generar hipótesis para futuros estudios. (p. 399)

Se realizaron ejercicios de observación para la inmersión en el territorio y el fenómeno de análisis bajo distintas perspectivas. Una de ellas fue como un usuario que frecuenta uno de los talleres presentes en el barrio, y otra fue a modo de visitante del lugar. De estos ejercicios de observación queda un registro fotográfico y un diario de campo, la estructura propuesta para este último puede encontrarse en los anexos.

## 1.2.3 Análisis documental

Los documentos son una fuente muy valiosa de datos. Nos pueden ayudar a entender el fenómeno central de estudio. Prácticamente, la mayoría de las personas, grupos, organizaciones, comunidades y sociedades los producen y narran, o delinean sus historias y estatus actuales. Estos “le sirven al investigador para conocer los antecedentes de un

ambiente, así como las vivencias o situaciones que se producen en él y su funcionamiento cotidiano y atípico” (Hernández, Fernández y Baptista, 2014, p. 415).

El análisis documental podría dividirse en dos tipologías, las fuentes primarias y las fuentes secundarias. Dentro del primer grupo se encuentran los documentos oficiales que comprenden lo relacionado con la gobernanza urbana, la flexibilización del territorio y la producción de ciudad como el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), el Plan de Desarrollo Municipal (PDM), el Plan de Desarrollo Local (PDL), y los documentos oficiales del Plan Parcial como los decretos, normas, anexos técnicos y el archivo de prensa. En el segundo grupo se encuentran textos y bibliografía que ha sido procesada de alguna manera, por ejemplo, las tesis de maestría y de doctorado retomadas para esta investigación.

El siguiente código QR redirecciona a la matriz en la que está consignada la información sustraída de prensa y otros archivos audiovisuales, esto con el fin de aportar a futuras investigaciones para que el proceso de búsqueda de la información sea más expedito.

**Figura 1-1:** Matriz prensa





### 1.3 Matriz Metodológica

La siguiente tabla muestra la matriz que sintetiza la apuesta metodológica de la investigación.

**Tabla 1-3.** Síntesis de la apuesta metodológica de la investigación.

Matriz de análisis						
Pregunta	Objetivo	Hipótesis	Concepto	Variables	Enfoque metodológico	Instrumentos
¿Cómo se ha dado la producción de la ciudad contemporánea a través de la gobernanza urbana y la flexibilización de los territorios en Medellín?	Interpretar la producción de la ciudad contemporánea a través de la gobernanza urbana y la flexibilización de los territorios	Las elites económicas y políticas de la región se han abocado a la neoliberalización de la ciudad, para lo cual han hecho, entre otros asuntos, uso del gobierno local como instrumento para garantizar el proceso de neoliberalización de la urbe. De tal manera, y a través de la gobernanza urbana y todas sus formas, han logrado determinar la producción de la ciudad de Medellín en clave de la globalización y reproducción del capital. Consiguiendo instaurar un modelo económico	Globalización, neoliberalismo, producción de ciudad, gobernanza urbana y flexibilización del territorio		Se plantea hacer uso principalmente de la metodología de investigación bajo un enfoque cualitativo con una intención interpretativa.	Revisión documental Observación participante Entrevista semiestructurada
¿Cómo ha sido el proceso de la producción de la ciudad de Medellín en el contexto de la globalización y su relación con la flexibilización del territorio y el Estado?	Caracterizar la producción de la ciudad de Medellín en el contexto de la globalización y su relación con la flexibilización del territorio y el Estado		Globalización	Neoliberalismo y producción de ciudad		
			Territorios Flexibles	Usos del suelo Dinámica económica Dinámica social		

<p>¿Cuál es la relación entre la gobernanza urbana y la producción de ciudad con la captura del estado en Medellín?</p>	<p>Identificar la relación entre la gobernanza urbana y la producción de ciudad en Medellín</p>	<p>basado en el sector comercial, una reconfiguración urbana dada en favor de la desterritorialización y un conveniente momento para el mercado constructor, inmobiliario y financiero. En ese sentido, se han diseñado instrumentos para la flexibilización del territorio, en dónde se privilegia la rentabilidad del sector inmobiliario y financiero sobre las construcciones y dinámicas propias del territorio y sus habitantes. Tal ha sido el caso del Plan Parcial de Naranja Arrabal, en donde se concedieron sofisticadas posiciones al sector privado, negando la concepción pública del Estado y la protección de los bienes comunes de quienes habitan el territorio.</p>	<p>Gobernanza Urbana</p>	<p>Sistema de gestión pública urbana formales y no formales</p>		
<p>¿Cómo ha sido el proceso del Plan Parcial de Naranjal Arrabal a la luz de la flexibilización del territorio y la gobernanza urbana?</p>	<p>Analizar el Plan Parcial de Naranjal Arrabal a la luz de la flexibilización del territorio y la gobernanza urbana</p>	<p>basado en el sector comercial, una reconfiguración urbana dada en favor de la desterritorialización y un conveniente momento para el mercado constructor, inmobiliario y financiero. En ese sentido, se han diseñado instrumentos para la flexibilización del territorio, en dónde se privilegia la rentabilidad del sector inmobiliario y financiero sobre las construcciones y dinámicas propias del territorio y sus habitantes. Tal ha sido el caso del Plan Parcial de Naranja Arrabal, en donde se concedieron sofisticadas posiciones al sector privado, negando la concepción pública del Estado y la protección de los bienes comunes de quienes habitan el territorio.</p>	<p>Alianza público - privada</p>	<p>Naturaleza, objetivos e implementación de las APP.</p>		
			<p>Flexibilización del territorio, gobernanza urbana y bienes comunes</p>	<p>Estado y gestión de los bienes comunes</p>		

## **2. La ciudad contemporánea: De la globalización a la gobernanza urbana y la flexibilización del territorio**

Para avanzar hacia una construcción conceptual que permita aprehender la producción de la ciudad contemporánea en tiempos de la globalización, así como sus implicaciones territoriales y su vinculación con las nuevas formas de la estructura social, estatal y gubernamental, se hace necesario recurrir a ideas como la producción de la ciudad, la flexibilización del territorio y la gobernanza urbana. Junto a estos conceptos, también son de utilidad otros subsidiarios como los bienes comunes, la gentrificación y las alianzas público privadas. Por otro lado, se ubican tres conceptos transversales en la construcción teórica, que permitirán comprender la producción de la ciudad contemporánea: territorio, globalización y neoliberalismo.

Durante el siglo XX, como consecuencia de la crisis financiera mundial de 1929, la economía mundial debió someterse a cambios importantes que conllevaron a la reestructuración de la forma de producción y, consiguiente, a un viraje en las relaciones sociales —que subyacen lo económico— (Harvey, 2007). Esto se tradujo en la instalación del Estado de Bienestar como forma de gobierno y modelo de organización social. Dicha fase del capitalismo determinó no sólo la estructura productiva (el fordismo), sino que ordenó la constitución gubernamental y la forma de ocupar el territorio, modificó el relacionamiento entre los ciudadanos y el Estado y actualizó el sistema de producción de la época, entre otros asuntos que determinan a la sociedad en su conjunto.

## 2.1 Del fordismo al neoliberalismo

Es precisamente esta forma de producción, el fordismo, la que hacia la década de 1970 se vería sumida en una profunda crisis y dejaría de lado las visiones de la producción en masa con enfoque industrial, para centrarse en aspectos del individuo como consumidor y en la supremacía de los servicios comerciales y financieros como motores de la economía. Según lo menciona David Harvey (2007), el posfordismo sería condición de posibilidad para el surgimiento paralelo de un nuevo orden social y económico: el neoliberalismo.

Generalmente, el neoliberalismo ha sido entendido como si fuera, al mismo tiempo, una ideología que conlleva una política económica. Esa política se fundamenta en el valor de la libertad y en la relevancia del individuo y del mercado. Incluso, ha aparecido la expresión *Laissez faire, laissez passer*<sup>1</sup>, para demostrar el carácter de fluido y autorregulador de sus postulados. Algunos teóricos críticos del neoliberalismo han acordado plantear su análisis alrededor de la disminución del Estado:

El desmantelamiento de las ayudas sociales, de la progresividad del impuesto y otros útiles de redistribución de las riquezas, por una parte, y la estimulación de la actividad sin trabas de capital mediante la desregulación del sistema de la salud, el trabajo y el medio ambiente, por otra parte. (Laval y Dardot, 2013, p. 12)

Sin embargo, el neoliberalismo ha tejido tan profunda y constantemente sus raíces en la sociedad que, para poder comprenderlo en su justa dimensión, debe entenderse como la nueva razón del mundo. “Es «mundial», porque es válida a escala mundial y además porque, lejos de limitarse a la esfera económica, tiende a totalizar, o sea, a «hacer mundo» mediante su poder de integración de todas las dimensiones de la existencia humana” (Laval y Dardot, 2013, p. 15).

---

<sup>1</sup> Dejar hacer, dejar pasar.



Junto a ello, lejos de ser un mero destructor de normas, de instituciones y de derechos, el neoliberalismo es también productor de un tipo concreto de relaciones sociales y económicas, traducidas en la nueva concepción de la existencia humana; es decir, en una nueva norma para existir (Boltansky y Chiapello, 2002)

Esta norma obliga a cada uno a vivir en un universo de competición generalizada, impone tanto a los asalariados como a las poblaciones que entren en una lucha económica unos con otros, sujeta las relaciones sociales al modelo del mercado, empuja a justificar desigualdades cada vez mayores, transforma también al individuo, que en adelante es llamado a concebirse y a conducirse como una empresa. (Laval y Dardot, 2013, p. 14)

Es así como el neoliberalismo debe concebirse como la racionalidad predominante en el mundo occidental y la condición de posibilidad para el capitalismo contemporáneo. Ello significa que es capaz de organizar no sólo la acción de los gobernantes, sino de normalizar la conducta y los deseos de los gobernados, disciplinando la sociedad en su conjunto, como bien lo indicaba Foucault (2007). Así pues, se parte de comprender el neoliberalismo en su acepción más amplia como “el conjunto de los discursos, de las prácticas, de los dispositivos que determinan un nuevo modo de gobierno de los hombres según el principio universal de la competencia” (Laval y Dardot, 2013, p. 15)

## **2.2 El Estado neoliberal ¿realmente un estado en retirada?**

Si el neoliberalismo se entiende entonces como forma de construcción de la sociedad contemporánea, en esa misma línea, es necesario preguntarse cómo se da la estructuración y el rol del Estado en el contexto del neoliberalismo. Para Harvey (2007) hay dos formas distintas de entenderla, una desde lo teórico y otra desde lo práctico, pasando por las tensiones y contradicciones propias de la praxis.

En la teoría, el Estado neoliberal debe favorecer unos fuertes derechos de propiedad privada individual, así como el imperio de la ley y de las instituciones del libre mercado y

libre comercio. En ese sentido, el Estado utiliza su monopolio de los medios de ejercicio de la violencia para preservar estas libertades por encima de todo. Además, se cree que todos los sectores económicos que anteriormente fueron dirigidos por el Estado deben ser trasladados a la esfera privada, ser mercantilizados y reducir su regulación a la mínima expresión posible (Harvey, 2007). Esto supone que junto al valor de la “competencia, eliminan los trámites burocráticos, incrementan la eficiencia y la productividad, mejoran la calidad de las mercancías y reducen los costes” (Harvey, 2007, p. 73).

Otra característica principal en el Estado neoliberal es entregarle a cada individuo la responsabilidad de garantizar para sí mismo su bienestar; es decir, que recaiga en cada persona la esfera de todo el sistema de protección social conseguido desde el siglo XIX, profundizado por el Estado de Bienestar. Ello se traduce en que cada individuo debe asumir a título propio la garantía y disfrute de derechos como el sistema educativo, de pensiones, de salud, de justicia, entre otros. Igualmente, Harvey (2007) caracteriza como una de las funciones más importantes para el Estado neoliberal el permitir e incentivar la libre movilidad del capital entre sectores, regiones y países. Todas las barreras a esta libertad de movimiento —como aranceles, ajustes fiscales punitivos, planificación y controles medioambientales— deben ser eliminadas.

La democracia también es vista con recelo por parte de los teóricos del neoliberalismo. El gobierno de las mayorías se ve como una amenaza potencial para las libertades individuales, de tal suerte que el neoliberalismo busca producir gobierno mediante un grupo de élites o expertos cuyo rol es emitir decretos y edictos vía rama ejecutiva o judicial, desligándose del debate público propio del poder legislador.

Ahora bien, según Harvey (2007), estas premisas se cumplen más o menos con cierta aproximación entre lo teórico y lo práctico; y propone al menos dos tensiones o contradicciones centrales. La primera tiene que ver con cómo se puede interpretar el poder monopolista, pues la competencia a menudo lleva a las empresas más fuertes a absorber a las más débiles, generando un monopolio o un oligopolio de facto, según sea el caso. Si bien la teoría del neoliberalismo no lo considera problemático, mientras estén dadas las condiciones para la entrada de nuevos competidores en el mercado, la evidencia empírica

ha demostrado que el Estado termina interviniendo de una u otra manera y falta a esa máxima neoliberal de evitar las injerencias gubernamentales en el mercado.

La otra contradicción planteada por el autor son los fallos del mercado, pues “se presume que todos los agentes que actúan en el mercado tienen acceso a la misma información. Igualmente, se presume que no existen asimetrías de poder” (Harvey, 2007, p. 75). En la práctica, esta situación de simetría es poco probable que suceda; al contrario, los jugadores mejor informados y más poderosos poseen una ventaja que pueden fácilmente explotar para conseguir todavía más información y un mayor poder relativo. Y al final, “las relaciones de poder asimétricas tienden a incrementarse y no a reducirse, a menos que el Estado intervenga para contrarrestarlas” (Harvey, 2007, p. 75). O como lo establecen Laval y Dardot (2013), “lejos de que liberalismo «renovado» condene por principio la intervención del Estado como tal, su originalidad consiste en sustituir la alternativa «intervención/no intervención» por la cuestión de saber de qué naturaleza deben ser dichas intervenciones” (p. 158).

En relación con el Estado neoliberal en la práctica, Adorno y Horkheimer (2014) mencionan el gran poder que ha logrado acumular el sistema financiero y que, de hecho, este se ha convertido en la forma predilecta para la acumulación de capital para esta fase concreta del capitalismo. El rol del Estado es ser entonces garante de la libertad del mercado, los bancos deben actuar como bancos de segundo piso, las empresas deben funcionar como bancos y actores especuladores en el sistema financiero, y los individuos deben fungir como empresas unipersonales. Harvey (2007) menciona que el poder acumulado por el sistema financiero lleva a una contradicción al Estado neoliberal, pues

(...) los Estados neoliberales acostumbran a facilitar la propagación de la influencia de las instituciones financieras a través de la desregulación, pero, asimismo, con demasiada frecuencia también garantizan la integridad y la solvencia de las instituciones financieras sin importar en absoluto las consecuencias. (Harvey, 2007, p. 80)

Tanto Harvey (2007) como Laval y Dardot (2013) reconocen que, lejos de los análisis hechos por varios teóricos de izquierdas o de derechas, el Estado neoliberal no se caracteriza por ser un Estado minúsculo o débil. Por el contrario, es un Estado fuerte, con

estructuras y funcionamiento definido y con un gran apego al derecho privado, pues toma como punto de partida el entender que la voluntad general “tiene como objeto el establecimiento y el mantenimiento del derecho privado. El gobierno es, de este modo, el guardián de la «voluntad general» por el hecho de ser el guardián de las reglas del derecho privado” (Laval y Dardot, 2013, p. 118).

Existen otras dos características que Harvey (2007) aborda en relación con la naturaleza misma del gobierno neoliberal: la flexibilización y la relación con lo privado en la administración pública. Si bien el primer término el autor lo usa para referirse a la flexibilización del sistema laboral, en otro texto (Harvey, 1990) logra profundizar sobre este y advierte que la flexibilización neoliberal se refiere a uno de los métodos usados para comercializar cualquier aspecto de la vida que sea ostensible de ser comercializado. La segunda idea tiene su origen en la desconfianza que se tiene hacia la democracia:

Se hace necesario encontrar una forma de integrar el proceso estatal de toma de decisiones en la dinámica de acumulación de capital y en las redes de poder de clase que se hallan en proceso de restauración (...) Los empresarios y las corporaciones no sólo colaboran estrechamente con actores estatales, sino que incluso adquieren un importante papel a la hora de redactar legislaciones, determinar políticas públicas, y establecer marcos normativos (que son ventajosos principalmente para ellos mismos). Emergen, de este modo, patrones de negociación que introducen intereses empresariales y en algunos casos profesionales en el ejercicio del gobierno a través de consultas privadas y en ocasiones secretas. (Harvey, 2007, p. 83)

## **2.3 Neoliberalismo condición de posibilidad para la globalización**

Otro fenómeno que es resultado de la adopción del neoliberalismo como nueva razón del mundo y de la existencia de otras condiciones de posibilidad como la hiperconexión de las economías a nivel global y la disponibilidad de nuevas tecnologías (telecomunicaciones,

robótica e informática) —que hicieron posible la fragmentación, el simplificar y separar la cadena de producción indistintamente de su ubicación geográfica (Muñoz, 2008)— es la globalización.

Saskia Sassen (2007) ha llevado a cabo una extensa investigación sociológica que aborda críticamente el fenómeno de la globalización. Su enfoque cuestiona la jerarquía de escalas que tradicionalmente han situado al Estado-Nación en el centro o arriba, y sugiere que, debido a las tecnologías y dinámicas contemporáneas, las jerarquías deben ser revaluadas. La autora sostiene que la existencia misma del Estado-Nación como contenedor de procesos sociales —como la cohesión e identidad de los ciudadanos— debe ser cuestionada en la era global. Además, examina la construcción de formas subnacionales o locales en un mundo interconectado y plantea que, más allá de pensarse la globalización como un fenómeno meramente a escala global, debe darse un “análisis de las prácticas y de las condiciones locales que se articulan con la dinámica global, así como un examen de la multiplicación de conexiones transfronterizas entre localidades donde se dan determinadas condiciones” (Sassen, 2007, p. 29).

En síntesis, la globalización abarca la formación de procesos (políticos, sociales, económicos) e instituciones (gubernamentales, financieras, comerciales, etc.) tanto a nivel global como en escalas más locales. No se limita exclusivamente a lo global, ya que incluye procesos arraigados en territorios nacionales conectados con la globalización mediante diversas redes o entidades transfronterizas. Esta perspectiva desafía la idea de una jerarquía centrada en el Estado-Nación, debido a que los procesos globales desestabilizan estas estructuras y le entregan una mayor jerarquía a las formas subnacionales. Se trata entonces de un sistema multiescalar, que opera en todas las escalas, y no de un simple ascenso a través de ellas, como suele afirmarse (Sassen, 2007).

La globalización es un concepto multifacético y con subdivisiones bastante complejas, que ha sido usado por diferentes disciplinas y corrientes teóricas para tratar de explicar el sentido de la sociedad contemporánea. No obstante, en el fondo del concepto hay una preminencia del factor geográfico “en el sentido de la mundialización de los procesos y las dinámicas de cambio económico, político y social, y en la consecuente introducción de nociones geográficas en muchas áreas de las ciencias sociales” (Brand, 2007, p. 3).

Por su parte, Brenner (2003) concibe la globalización como una reconfiguración contradictoria de las escalas espaciales, en la que lejos de excluir de la ecuación a los Estados-Nación, la globalización los ha re-articulado, re-territoralizado y re-escalado bajo el nuevo diseño institucional de la glocalización. Es decir, los Estados-Nación se han reconfigurado bajo la nueva imagen del sistema de acumulación neoliberal; lo cual no niega que “la globalización conllevó la desestabilización de las sólidas escalas jerárquicas establecidas en la época de la posguerra, mediante la emergencia de un sistema más policéntrico, multiescalar y polimórfico” (Brand, 2007, p. 5)

Menciona Sassen (2011) que “aunque los Estados siguen siendo los principales actores globales, estos han perdido al menos cierto terreno económico, político y simbólico respecto a otros actores: las empresas mundiales y las ciudades globales” (p. 37). En ese sentido, resulta pertinente profundizar acerca de cuál es el nuevo papel que asumen las ciudades y cómo estas se reconstruyen en el contexto de la globalización y del neoliberalismo.

Para Sassen (2011) hay una perspectiva que permite comprender de una forma más clara la disyuntiva entre lo nacional y la globalización: lo subnacional. En esa vía, plantea tres momentos que constituyen a esos lugares por debajo de la jerarquía de lo nacional (entendida así tradicionalmente), pero que posibilitan la configuración de redes transnacionales y, con ello, la globalización de lo subnacional.

El primero tiene que ver con el rol que se da al lugar constitutivo de la globalización económica y política. Esto, en función de desagregar la globalización en términos de múltiples circuitos transfronterizos especializados en los que se ubican diferentes tipos de lugares. Lo anterior significa que en un mismo territorio confluyen diferentes circuitos globales, dando una característica propia a cada territorio con las potencialidades y limitaciones de cada caso.

La segunda instancia es el rol de las nuevas tecnologías interactivas en el reposicionamiento de lo local. Ellas permiten la interconexión de los actores que habitan el territorio con otros lugares a nivel global, lo cual, “rechaza la noción de que las escalas

locales son parte de jerarquías de escalas anidadas que van de lo local a lo regional, lo nacional, lo internacional” (Sassen, 2011, p. 141). En tercer lugar, la autora plantea que lo subnacional está dado, al menos en parte, en función de la interacción entre las dinámicas globales y las particularidades de los Estados-Nación. Esto tiene que ver con las características propias que históricamente ha tejido un Estado con determinado aspecto económico, político o social, que ahora se inscribe dentro de un circuito o red transfronteriza.

Si se comprende que “las grandes ciudades alrededor del mundo son el terreno donde una multiplicidad de procesos de globalización asume formas concretas, localizadas. Estas formas localizadas son, en buena parte, de lo que se trata la globalización” (Sassen, 2011, p. 158), se deriva que el espacio en el que se cimienta mayoritariamente el fenómeno de la globalización es la ciudad global. Para Sassen (1995) la ciudad global es una plataforma económica y normativa que engloba todas las habilidades y recursos necesarios para gestionar las operaciones empresariales y los mercados a nivel global y de manera remota. A la vez, la caracteriza frente a otras ciudades por su capacidad de articulación y control de la economía mundial y, así, la funcionalidad concreta de cada ciudad global es la principal característica que la globalización y el neoliberalismo usarán para reproducir y aumentar las utilidades del capital tanto local como internacional.

## **2.4 La ciudad latinoamericana en contexto de globalización**

Como se ha mencionado anteriormente, volviendo sobre Harvey (2007), la instalación del neoliberalismo no se ha dado de la misma forma en todas las regiones del mundo, se ha configurado de acuerdo con las características de cada Estado. Tampoco ha significado la cesación de las contradicciones de clase presentes en el capitalismo; al contrario, ha propiciado el incremento de los desarrollos desiguales. Igual efecto tiene en las ciudades. En la urbe es, precisamente, donde se pueden evidenciar las contradicciones de la globalización del capital. Como lo plantea Sassen (2011)

Las ciudades (...) por un lado, concentran una porción desproporcionada del poder corporativo y son uno de los sitios clave para la sobrevaloración de la economía corporativa; por otro lado, concentran una porción desproporcionada de desfavorecidos y son uno de los sitios clave para su desvalorización (...) Estas presencias conjuntas han hecho de las ciudades, terrenos en disputa. (p. 159)

Las ciudades latinoamericanas han jugado un rol bastante activo dentro de la globalización de la economía. Ello ha significado una disputa bastante importante entre los actores que confluyen en ellas, dando origen a una configuración sui generis latinoamericana. Ahora bien, conviene cuestionarse cómo ha sido la metamorfosis urbana que ha planteado la ciudad global y la modernización capitalista. Para ello, De Mattos (2009) ha caracterizado las cinco tendencias genéricas de las transformaciones de las ciudades latinoamericanas en contexto de neoliberalización.

La primera tiene que ver con la relación directa que existe entre la nueva estructura productiva (global) y el establecimiento de un patrón urbano en específico. La globalización ha dotado a las ciudades de una característica productiva en concreto, que se vuelve la identidad global de la ciudad y que a su vez define el funcionamiento de la misma. Es decir, hoy se puede hablar de ciudades con tareas de

dirección y control de empresas globales; servicios a la producción: financieros, jurídicos, publicidad, etc.; servicios de carácter global a las familias: educación, salud, ocio, turismo, entre otros; actividades industriales relacionadas con la dinámica económica globalizada; y actividades relacionadas con la distribución y comercialización de productos globales. (De Mattos, 2009, p. 51)

Es decir, dependiendo de ese carácter y rol productivo asumido o indilgado a cada ciudad, se construyen las nuevas estructuras, se da su organización básica y funcionamiento. En relación con el patrón urbano resultante, De Mattos plantea que la ciudad pasa de tener un modelo compacto a tener una configuración más difusa, con múltiples centros y con mayor fragmentación territorial, en la que los términos de centro y periferia ya no tienen el carácter literal, como en el fordismo.



La segunda tendencia genérica para las ciudades latinoamericanas es la metropolización, la amplia movilidad y la creación de redes. Como condiciones de posibilidad deben existir: el constante incremento del número de habitantes urbanos, la creciente demanda por suelo residencial, el cambio en la composición familiar por el establecimiento de unidades más pequeñas, nuevas unidades de vivienda menos amplias y la reestructuración de la industria hacia las periferias urbanas. Esta última termina por reconfigurar tanto el territorio que abandona como el nuevo lugar al que ingresa. Otro aspecto relevante es el explosivo uso de las tecnologías de comunicación, que ya no hace necesario el desplazamiento y permite el asentamiento de las familias y las empresas en lugares menos concentrados. La convergencia de estos aspectos se traduce en la constitución de ciudades con una metropolización expandida, llegando a configurar en algunos casos una ciudad región o macro región.

La tercera característica general de la ciudad latinoamericana es la desregulación del mercado del trabajo y la consecuente desigualdad. Como resultado se da la segregación, fragmentación y tugurización de la ciudad. La crisis del mercado del trabajo, según De Mattos (2009), se debe a dos dinámicas propias de la modernización capitalista. La primera gira en torno a la queja por parte de los teóricos del neoliberalismo sobre la falta de flexibilidad del régimen laboral keynesiano, que a la postre significaba un obstáculo para elevar la competitividad de las empresas y el sector productivo. Así, los Estados latinoamericanos impulsaron múltiples reformas que suprimieron los mecanismos de regulación social conseguidos durante la primera mitad del siglo XX, y se produjo una disminución en la cantidad de empleo altamente calificado, un estancamiento en la clase media y un crecimiento del empleo informal.

La segunda dinámica se debe al paso de una economía cimentada en la industria hacia una nueva forma de producción basada en los servicios. Ello se tradujo en el aumento de la tercerización de la estructura productiva, la estrangulación del mercado manufacturero y la coexistencia de empleos sofisticados con altísimos ingresos y otros bastante precarios. La relación entre estas dos dinámicas ha generado la formación de ciudades duales con profundas diferencias socioespaciales: mientras los pobres son cada vez más pobres y se concentran más en los tugurios, la clase más adinerada crea barrios privados, como lo aborda Borsdorf (2003).

Como cuarta tendencia, De Mattos (2009) aborda el importante papel y apogeo de los negocios inmobiliarios, como fruto de la financiarización global de la economía y el subsidio estatal al sector privado de la construcción. El Estado ha dejado de lado su función en la construcción de la ciudad y de la vivienda obrera y se la ha entregado al sector privado, especialmente al sector inmobiliario y financiero, en virtud de sus altos flujos de capital y de la agilidad de valorización de sus capitales. En consecuencia, son estos actores quienes se encargan de construir la ciudad —bajo unas limitaciones legales bastantes laxas— y determinan así su funcionalidad, morfología, apariencia y organización.

La última tendencia genérica de las ciudades latinoamericanas en contexto del neoliberalismo es la homogenización global del paisaje urbano. Esto se aborda desde la construcción de llamativos artefactos de ciudad, concebidos en función de la internacionalización de la urbe, que suelen ser diseñados por arquitectos de gran prestigio a nivel internacional. Por otro lado, en virtud de la globalización, de reducir los costes de construcción y de lo que Sassen (2011) nombra como flujos migratorios globales, se busca producir una estética urbana uniforme: que los edificios habitacionales, de oficinas y grandes centros comerciales de las distintas ciudades resulten familiares entre sí.

## **2.5 Producción de la ciudad contemporánea**

Si bien es cierto que en los renglones anteriores se ha argumentado de manera general cómo se produce la ciudad contemporánea, es necesario ahondar un poco más en esta idea. Para ello, el punto de partida requiere acercarse a la discusión planteada por Castells (1978), en donde busca develar las contradicciones en la creación de la ciudad y lo urbano en el marco del capitalismo moderno. Castells configura toda una teoría alrededor del proceso de urbanización, de la ideología y la estructura urbana, que se aleja de la tradicional perspectiva evolucionista del fenómeno y presenta la necesidad de comprender que la organización social del espacio es la consecuencia de “la relación entre fuerzas productivas, clases sociales y formas culturales (el espacio entre ellas)” (Castells, 1978, p. 14).

En relación con la ideología urbana, Castells (1978) plantea que esta tiene sus cimientos en la necesidad de la humanidad de comprender la existencia y las formas que adopta la sociedad urbana. Ello implica una serie de creencias, valores y visiones que guían las reflexiones y acciones de quienes participan en el desarrollo de la sociedad urbana, y reflejan y perpetúan consigo las relaciones de poder y las estructuras sociales existentes. Además, Castells (1978) trata la determinación de la estructura urbana en función de los elementos que la componen: la articulación del sistema económico en el espacio, la organización institucional, lo simbólico y la centralidad de lo urbano. Al final, es la relación y la dinámica entre estos elementos la que determina la estructura urbana.

El análisis que hace Castells (1978) es ideal a la hora de comprender, de manera general, la producción de ciudad en términos de la interacción entre los factores económicos, sociales y políticos que la subyacen. Sin embargo, Castells no pudo tener presente el marco que hoy en día es fundamental a la hora de comprender cómo se produce la ciudad: la globalización. Es por eso que la obra de Borja (2003) avanza hacia la superación de la perspectiva de la ciudad caracterizada por problemas de orden social, por la segregación o el temor, y propone la visión de una ciudad construida a partir del conflicto social que supone una lógica de mercado capitalista. Borja (2003) avanza entonces hacia la conceptualización de dos elementos clave para la construcción de ciudad. El primero es la concepción amplia del espacio público como el espacio político por excelencia que, más allá de su visión tradicional como zona de uso público o residual, es el espacio en el que la ciudadanía logra tejer de manera cohesionada la creación y determinación de la ciudad. Y el segundo es el rol que asume la ciudadanía, pues esta debe abocarse a autogarantizar su derecho a la ciudad, que está compuesto, entre otros derechos, por

el derecho a la vivienda y al lugar, al espacio público y a la monumentalidad, a la belleza, a la identidad colectiva dentro de la ciudad, a la movilidad, a la centralidad, al gobierno metropolitano, a la innovación política, a la justicia local y la seguridad. (Borja, 2003, pp. 317-322)

Por su parte, Edward Soja (2008) expone las reconfiguraciones y transformaciones que han ocurrido en grandes ciudades, a partir de lo que él denomina la tercera revolución urbana, y centra su análisis en la interrelación que existe entre los procesos sociales,

espaciales e históricos de las ciudades y cómo estos configuran el espacio urbano. Soja (2008) toma como herramienta metodológica la construcción del discurso alrededor de la ciudad y caracteriza seis arquetipos de ciudades: La metrópolis industrial posfordista, como el espacio donde coinciden la reestructuración económica propia del posfordismo y el surgimiento de un nuevo tipo de ciudad basada en la industria posfordista. La región urbana globalizada o Cosmópolis, que pasa por entender el contexto de las nuevas ciudades en relación con la globalización o, en otras palabras, comprende las nuevas jerarquías de las ciudades y su relación con la mundialización del capital, el trabajo y la cultura. La Exópolis o la mega ciudad, referida a la concreción espacial de las nuevas ciudades y caracterizada por la descentralización del espacio urbano como resultado de una constante tensión entre “una descentralización como de una recentralización, de la desterritorialización como de la reterritorialización, de la continua expansión y de una intensificada nucleación urbana, de una creciente homogeneidad y heterogeneidad de integración socio-espacial y desintegración” (Soja, 2008, p. 355).

El cuarto arquetipo es la ciudad fractal. Esta se define como la ciudad del desequilibrio y de las desigualdades, las mismas que profundizan expresiones de injusticia y marginación étnica y racial. El quinto discurso construido sobre la ciudad es denominado por el autor como el archipiélago carcelario, y tiene que ver con la construcción de las ciudades fortalezas, con formas de vida profundamente privadas e insulares y con la negación del espacio público. Allí se prioriza el uso de sofisticadas tecnologías de seguridad, que se traducen en el aumento de la segregación espacial. Por último, el autor propone la idea de las *Simcities*, que tienen que ver con el uso de las nuevas tecnologías para habitar cotidianamente la ciudad —por medio de la hiperrealidad—, lo que transforma el imaginario urbano hacia lo limitado de la realidad virtual.

Por otro lado, según lo mencionado previamente, el neoliberalismo precisa de unas transformaciones estructurales en la naturaleza del gobierno que permitan al Estado asumir un funcionamiento de corte empresarial y así lograr “integrar el proceso estatal de toma de decisiones en la dinámica de acumulación de capital (Harvey, 2007, p. 83). Ello ha implicado unas fuertes transformaciones en los instrumentos de los gobiernos nacionales y locales y ha abierto la posibilidad de que el Estado sea capturado por una clase en específico (García et. al, 2018).

Para García, Ruiz y de Anchonera (2018) existen al menos cuatro formas en que el Estado puede ser capturado por las élites. La primera es la tradicional configuración clientelar de operar el gobierno, bajo el sistema de favores electorales y recompensas económicas. La segunda es denominada como la puerta giratoria: el flujo de funcionarios públicos que después de su periodo de trabajo para el Estado pasan a ocupar cargos estratégicos dentro de grandes compañías, o viceversa. Estas personas tienen una particularidad, pueden direccionar las acciones administrativas de una ciudad en favor de esas compañías o pueden dirigir la empresa con información y relaciones privilegiadas. Si bien en este punto no se configura un delito per se, sí se podría entender desde una tensión de lo ético-profesional.

La tercera forma de captura se relaciona con el tipo de funcionario que asume la tarea de administrar lo público. Para ello, las autoras parten de conceptualizar al tecnócrata neoliberal como el encargado de transformar el andamiaje del Estado hacia un lenguaje economicista con carácter de mercado. Se habla de “gerenciar” en vez de administrar lo público. Este funcionario público recibe el nombre de homo consultor. Así mismo, se puede abordar otro tipo tecnócrata neoliberal, el homo corporativo, quien se caracteriza por tener una estética poco acartonada y provenir de la administración de corporaciones privadas ligadas al sector de la tecnología. Estos representan, al final, los intereses de la élite local.

Por último, las autoras plantean la participación de privados en las actuaciones gubernamentales como una forma de captura del Estado. Esto se logra mediante la conformación de instrumentos jurídicos que logran estructurar alianzas y consorcios de carácter público-privado. Se entiende como Alianzas Público-Privadas (APP) “un esquema contractual entre el gobierno y entidades del sector privado, con el objetivo de desarrollar un proyecto y servicio que tradicionalmente ha sido provisto por el sector público” (Merino, 2018, p. 28).

### **2.5.1 Alianzas público privadas como rasgo del gobierno neoliberal**

Algunos de los principales argumentos para el impulso de estos mecanismos han sido que “las empresas pueden asumir tareas que para los gobiernos serían demasiado complejas, intensas en capital o riesgosas para llevar a cabo solos” (Cañete, 2018, p. 74). De esta manera, el Estado puede disminuir sus gastos y el riesgo inherente a la ejecución de un proyecto en concreto, mientras que la empresa privada aporta con su experticia y capital en su operación, viéndose beneficiada de los ingresos comprometidos. Otro argumento neoliberal para legitimar la existencia de las APP tiene que ver con que estas son “concebidas justamente como mecanismos que facilitan en la práctica la privatización de las funciones y recursos del Estado, lo que no sólo generaría más eficiencia, sino que también limitaría la corrupción supuestamente inherente a la gestión pública” (Merino, 2018, p. 6).

Sin embargo, las pruebas empíricas han demostrado serias fallas en el tipo de institucionalidad que se ha creado a partir de estos instrumentos. Precisamente, Cañete (2018) argumenta que las APP propician la captura del Estado y operan en consecuencia en favor de la reproducción del capital, debido a las

(...) debilidades en los marcos regulatorios y la baja capacidad regulatoria de los Estados, la aprobación de marcos normativos y adendas a contratos de forma expedita y sin pasar por los mecanismos de control debidos, y la falta de participación ciudadana en los procesos de aprobación de estos megacontratos. (Cañete, 2018, p. 75)

Por su parte, Sotelo (2018) ha diagnosticado algunas problemáticas que recurrentemente se han venido materializando en América Latina a la hora de configurarse las APP. El autor plantea, en un primer momento, los riesgos fiscales de este tipo de instrumentos, pues con la inversión del privado se puede eludir el control del gasto estatal más fácilmente al sacarlo del presupuesto público; es decir, las cifras del gasto público no serían reales, lo que le permitiría al gobierno demostrar mejores indicadores de endeudamiento, adquirir nuevas acreencias y posibilitar el default estatal.

Otro aspecto problemático de las APP es que, en sí, su existencia se traduce en el incremento en los costos de la acción pública, pues el privado requiere de un margen de

rentabilidad por su labor, y dicho excedente termina siendo asumido por el Estado. El siguiente aspecto negativo es el traslado del riesgo y de costos al Estado por parte de las empresas privadas. Según Sotelo (2018) “El sector privado disminuye el riesgo financiero gracias a las garantías crediticias soberanas, el riesgo de demanda se reduce a través de pagos mínimos garantizados para servicios vendidos al público” (p. 167), entre otros riesgos que redundan en el traslado del riesgo por parte del privado hacia el sector público. Otros riesgos inherentes a las APP son el incremento de los costos de los servicios para los usuarios finales y el aumento en la oportunidad de corrupción (Sotelo, 2018).

## **2.6 Flexibilización como marco para la transformación del territorio**

Ahora bien, hasta el momento se ha logrado enunciar que se han impulsado numerosas transformaciones en la sociedad contemporánea en el contexto del neoliberalismo, y que estas han tenido su principal marco de actuación en la economía, pues es en últimas una reacomodación del sistema de producción capitalista. En ese sentido, el neoliberalismo como nueva razón del mundo (Laval y Dardot, 2013) ha dispuesto dentro de su hacer la mercantilización absoluta de la vida. Es así como se han acondicionado los diferentes aspectos relativos a la reproducción de la vida para ser objeto de la mercantilización, acumulación y reproducción del capital (Adorno y Horkheimer, 2014), y ello incluye la visión de que los derechos civiles son ostensibles de ser mercantilizados.

Para ahondar en la idea anterior, conviene volver sobre el rol que el neoliberalismo le entrega al mercado y a las fuerzas que allí confluyen, pues “presumir que los mercados y las señales del mercado son el mejor modo de determinar todas las decisiones relativas a la distribución, es presumir que en principio todo puede ser tratado como una mercancía” (Harvey, 2007, p. 172). Desde allí, todos los aspectos de la vida se sumergen en las leyes del mercado: de oferta y demanda, créditos, transacciones, información y consumidores como objetos de mercado.

En esa misma línea, Harvey (2007) propone el concepto de acumulación por desposesión para explicar esta nueva fase de acumulación capitalista, la cual se da en cuatro pasos. El primero es la intención de la privatización y mercantilización “más allá de los límites

establecidos para los cálculos de rentabilidad” (Harvey, 2007, p. 167), es decir, llevar más allá la concepción de la mercancía. El siguiente paso es la financiarización de la vida, tiene que ver con el importante papel que juega el sector financiero que, más allá de dinamizar lo económico, busca financiar la reproducción de la vida misma. El tercer paso es la gestión y manipulación de la crisis, que se relaciona con la deuda como principal instrumento de dominación, no sólo de instituciones financieras hacia individuos, sino entre Estados. El último paso es la redistribución estatal, la cual busca encausar los ingresos estatales hacia las clases altas y dirigentes de la sociedad.

Bajo ese contexto de exacerbación de la mercantilización de la vida, cabría preguntarse por la relación entre el territorio y el proceso de comercialización y reproducción del capital en las ciudades. Sobre este tema versa la amplia producción de la geográfica crítica, donde se reconoce al espacio, y consigo al territorio, como el ejercicio de poder practicado sobre el espacio (Echeverry y Rincón, 2000); es decir, como una producción social mediada por una carga histórica y relacionada estrechamente con la propiedad. El espacio está mediado por las fuerzas productivas y es concebido como un producto consumible, pero también como un medio de producción en sí mismo: contiene redes de cambio y flujos de materias primas y energías que lo configuran y que, a la vez, son determinadas por él. Es decir, el espacio es al mismo tiempo producto y productor de relaciones sociales (Lefebvre, 2013). De ahí que el neoliberalismo identifique al espacio como un bien a mercantilizar.

En el contexto de la globalización, el territorio tiene una tendencia a tornarse más flexible y restructurable. Perló (2000) se refiere a la flexibilización del territorio como “la capacidad que tienen ciertos actores (individuos, familias) o entidades (empresas y organismos públicos) con una determinada ubicación territorial, para establecer y modificar sus relaciones e interacciones con otros actores o entidades” (p. 293).

En una vía similar, Harvey (1990) planteaba la acumulación flexible, en la que se refiere al paquete de transformaciones económicas surgidas a partir de la crisis global del petróleo en la década de 1970. La acumulación flexible

apela a la flexibilidad con relación a los procesos laborales, los mercados de mano de obra, los productos y las pautas del consumo. Se caracteriza por la emergencia



de sectores totalmente nuevos, de producción, nuevas formas de proporcionar servicios financieros, nuevos mercados y, sobre todo, niveles sumamente intensos de innovación comercial, tecnológica y organizativa. (Harvey, 1990, p. 170)

Igualmente, Harvey menciona que dicha flexibilidad conlleva a una flexibilidad propia del territorio y que esta se da en términos de la capacidad de transformación, de adaptabilidad y de oferta de atributos específicos que sirvan como valores diferenciadores y atractivos para el capital internacional. El autor argumenta cómo han variado los distintos Estados-Nación en función de la era del fordismo y el posterior tránsito hacia el posfordismo, pasando de los rígidos sistemas de garantías sociales —seguridad social, sistema de pensiones, derechos laborales, etc.— a la flexibilización de los servicios y al surgimiento del individuo como consumidor.

Por su parte, Francesc Muñoz (2008) asegura que, al concebirse esa flexibilización en la producción, se requiere de igual manera una flexibilización del territorio: “los cambios económicos habían acabado de transformar no solo los sistemas de producción y las formas del consumo, sino también el tipo de territorio, por extensión el tipo de ciudad asociado a al modelo económico” (Muñoz, 2008, p. 16). Sin embargo, también reconoce que, a pesar de los fenómenos de dispersión territorial, esto “no ha significado la ruptura absoluta con el modelo concentracionista que había caracterizado históricamente el sistema fordista. De hecho, los atributos de centralidad no solo no han desaparecido, sino que se han visto, en cierta manera, reforzados” (Muñoz, 2008, p. 17). Es decir, en la ciudad contemporánea existe una amalgama de los tipos de ciudad propuestos por la etapa fordista y la fase neoliberal de la economía. Allí, para la flexibilización del territorio, se requiere de una ciudad concentrada y difusa, que posibilite la globalización y la cotidianidad de sus habitantes.

“Una de las consecuencias más claras derivada de esta situación ha sido la progresiva competencia internacional ente ciudades” (Muñoz, 2008, p.18). Un territorio con mayor índice de flexibilización es más apreciado y mejor valorado por el neoliberalismo, en el sentido en que ha asumido con mayor determinación los cambios y la amalgama del uso del suelo, y que ha identificado unas características propias que lo hacen competitivo dentro de la extensa y difuminada red de territorios globales. Ello se traduce en la mayor

posibilidad de atracción y reproducción del capital local y extranjero y en la competencia entre urbes.

A su vez, existen dos procesos que funcionan como condiciones de posibilidad para la flexibilización del territorio. El primero se refiere a la desindustrialización de las áreas urbanas y a la posterior transformación hacia la economía basada en los servicios, mayoritariamente de corte financiero. Y el segundo, es “la disponibilidad de nuevas tecnologías como la microelectrónica, la robótica, o los sistemas de información y telecomunicaciones” (Muñoz, 2008, p. 14) que permite la difusión de las tareas cotidianas en la ciudad.

Para González (1999) el Estado es el principal actor —no el único— de la flexibilización del territorio, pues a partir de sus actuaciones puede determinar las condiciones necesarias para que el territorio mute y ofrezca determinadas posibilidades a la reproducción del capital. Esto se logra de distintas maneras. Una de ellas es con el establecimiento de exenciones tributarias por ocupar determinado lugar, como es el caso de las zonas francas o parques industriales. Otra manera es el estímulo a la ocupación del territorio de una actividad económica en concreto, buscando explotar la característica particular del territorio, máxime cuando es una actividad relacionada con el turismo internacional. Por otro lado, está el cambio en la destinación del uso del suelo, profundizada cuando esta variación se debe al deseo o intereses de terceros en el territorio.

Es decir, el territorio debe tener la particularidad de poder adaptarse según sea necesario. El Estado neoliberal tiene como orientación la adecuación del territorio para atraer capitales, y esto se logra en virtud del imperio de la ley y del establecimiento de un Estado fuerte y protector de los derechos de los privados. Ello, según el autor, posibilita la pérdida de identidad para los habitantes del lugar y “pierde entonces el territorio las características de lugar y se convierte cada vez más en emplazamiento, en territorio-mercancía” (González, 1999, p. 14).

Cerón (2018) argumenta que la flexibilidad del territorio es inherente a la globalización y que, en función de ello, un territorio flexible adopta la altísima movilidad y los flujos como

factores determinantes y estructuradores del espacio. Por movilidad se entiende la posibilidad de locomoción de las personas, mientras que por flujos se refiere al tránsito de mercancías y capital. Esos tránsitos se materializan en el espacio: en la construcción de nuevas vías y de interconexiones regionales, en la extensión del sistema de transporte en virtud de las nuevas localizaciones, etc.

Los factores de cambio (tecnológico, económico, globalización) permiten una mayor flexibilidad territorial que se está expresando en nuevas formas de funcionamiento, de relación y organización espacial. Esto nos lleva a una consecuencia importante de la flexibilización que constituye un rasgo importante del actual momento de la dinámica territorial: la transición del espacio de lugares al espacio de flujos. (Perló, 2000, p. 293)

## **2.7 Gobernanza urbana en la ciudad globalizada**

Como ha sido argumentado a lo largo de este capítulo, el neoliberalismo como nueva razón del mundo ha configurado nuevas formas de relacionamiento entre los actores que componen la sociedad. La manera en que estos se agencian entre sí no es la excepción; es decir, también ha significado una variación en la forma en que el Estado dirige las acciones de lo público. Retomando a Laval y Dardot (2013)

El neoliberalismo no busca tanto el «retroceso» del Estado y la ampliación de los dominios de acumulación del capital, como la transformación de la acción pública, haciendo del Estado una esfera regida, también ella, por reglas de competencia y sometida a exigencias de eficacia semejantes a las que conocen las empresas privadas. El Estado ha sido reestructurado de dos maneras que se tiende a confundir: exteriormente, mediante privatizaciones masivas de las empresas públicas, poniendo fin al «Estado productor», pero también desde dentro, con la instauración de un Estado evaluador y regulador que moviliza instrumentos de poder nuevos y estructura con ellos nuevas relaciones entre gobierno y sujetos sociales. (p. 275)

Esta orientación conduce a imponer en el corazón de la acción pública los valores, las prácticas y los funcionamientos de las empresas privadas; conduce a instaurar una nueva perspectiva de gobierno, concibiendo al Estado como una empresa en el mismo plano que las entidades privadas, basada en el valor máximo del neoliberalismo: la competencia. Es en este contexto que se pasa de la gobernanza de empresa a la gobernanza de Estado (Laval y Dardot, 2013).

La propuesta de gobernanza tiene su origen en el ámbito económico-privado, concretamente en el financiero, y tiene que ver con la capacidad de una empresa de ordenar sus flujos comerciales y financieros para cumplir el objetivo corporativo trazado. Para ello se propone la intervención de los actores interesados en mantener el valor del activo y del hábitat de la entidad privada. Así, el objeto de este instrumento es la eficiencia (Brand y Prada, 2003), trasladando esta idea al funcionamiento del Estado. Laval y Dardot (2013) advierten que este ha

Quedado bajo el control de la comunidad financiera internacional, de organismos de peritaje, de agencias de calificación. La homogeneidad de los modos de pensamiento, la identidad de los instrumentos de evaluación y de validación de las políticas públicas, las auditorías y los informes de los consultores, todo indica que la nueva forma de reflexión sobre la acción de gobierno ha tomado prestados, ampliamente, elementos de la lógica gerencial que reina en los grandes grupos multinacionales. (p. 279)

En ese sentido, la gobernanza se podría definir como la perspectiva del diseño institucional de la acción pública que busca ajustar las actuaciones del Estado en virtud de la eficiencia económica, acordando el desarrollo de la agenda pública con los actores interesados: organizaciones, empresas privadas y agencias interinstitucionales. En esa perspectiva, Aguilar (2010) caracteriza la gobernanza como un proceso de gobierno con un carácter más asociativo e interdependiente entre organismos gubernamentales y organizaciones privadas y sociales, donde el modo de gobernar es “compartido, participativo, interdependiente, relacional, horizontal, por redes, en asociación, público–privado, gubernamental–social, indirecto o mediante terceros” (Aguilar, 2010, p. 36).

Con el pasar de los años y con las constantes transformaciones en las formas en que el gobierno ha asumido su rol en el contexto del neoliberalismo, al modo de administración llamado gobernanza le han surgido múltiples apellidos que denotan tanto la flexibilidad del concepto como la necesidad de especializar la acción estatal. Hoy se habla de la gobernanza económica (Brand y Prada, 2003), de la gobernanza política, de la gobernanza local, e la gobernanza en políticas sociales, entre otras (Whittingham, 2010). Sin embargo, en este apartado interesa profundizar sobre el tipo de gobernanza que construye la ciudad contemporánea: la gobernanza urbana.

Para intentar identificar la influencia y la capacidad de las fuerzas estatales para configurar y determinar el territorio, se requiere comprender la acción pública más allá de lo formal normativo. Comprender desde la complejidad los hechos estatales conlleva a interpelar la racionalidad misma del Estado: se deben cuestionar cuáles son, en términos de Lefebvre (2013), las representaciones producidas social y políticamente mediante el sistema de signos —instrumentos técnicos— y objetos —equipamientos— (Pineda, 2021).

Vásquez Cárdenas (2013) comprende la gobernanza urbana como un enfoque en el marco del análisis de las políticas públicas urbanas, que

Estudia la articulación e interacción de actores públicos y privados interdependientes involucrados en las políticas públicas urbanas (Blanco y Gomá, 2006); su interés está en los arreglos institucionales emergentes en las relaciones entre el sector público y el privado para la formulación e implementación de las políticas públicas relativas a las ciudades, en un contexto de transformación de los gobiernos locales. (Vásquez, 2013, p. 220)

Además, se preocupa por las transformaciones del Estado y de los gobiernos locales, pues reconoce la asunción de los gobiernos locales de mayores responsabilidades y competencias, además de la dispersión y fragmentación del Estado contemporáneo. Igualmente, entiende el “cuestionamiento de la democracia representativa y aparición de nuevas formas de participación; incorporación de diversos actores en la solución de los problemas colectivos urbanos, formas de articulación e interacción horizontales entre los gobiernos locales y los actores económicos y sociales” (Vásquez, 2013, p. 227). Así mismo, De Mattos (2005) menciona que

En la aplicación de la gobernanza urbana se ha argumentado que permite involucrar y aumentar la participación de un conjunto más amplio de actores públicos y privados en la elaboración y ejecución de los correspondientes cursos de acción, por lo que implica un enriquecimiento de la democracia participativa por nuevos procedimientos participativos y deliberativos. (p. 30)

Así, parece entenderse que el Estado, o mejor quienes dinamizan sus acciones, son personas desprovistas de intereses subjetivos, de construcciones políticas e ideológicas enmarcadas en un contexto concreto y que, en ese sentido, no toman partida de las negociaciones que se dan en el marco del ejercicio de la gobernanza urbana. “La evidencia empírica disponible no parece avalar una apreciación tan optimista sobre la relación entre descentralización, participación y democracia” (De Mattos, 2005, p. 30) En consecuencia, es necesario tener presente las disparidades de poder en los grupos y actores interesados en posibilitar la construcción entre los gobiernos locales y los actores económicos y sociales a la hora de analizar las realidades concretas (Vásquez, 2013).

Para De Mattos (2005) existen al menos dos formas de gobernanza urbana:

(...) por una parte, la concebida como un modo empresarial, donde la ciudad respectiva se organiza como un actor colectivo a fin de privilegiar ante todo su crecimiento económico y, por otra, la encarada como una modalidad que busca conciliar crecimiento económico con la preservación de la cohesión social. (p. 31)

Según el autor, la forma más recurrente —incluso desde su concepción teórica— es la empresarial, pues “han priorizado programas de renovación y/o reactivación urbana que, en muchos casos, se han materializado en la ejecución de grandes y ostentosos proyectos urbanos y en importantes operaciones de cosmética urbana” (De Mattos, 2005, p. 31), dejando en un segundo plano las realidades y deseos de la mayoría de la población de la ciudad.

El procedimiento escogido para llevar a la práctica los procesos basados en los postulados de la gobernanza es la planificación estratégica. De Mattos (2005). La define como:

Un procedimiento que permite impulsar y controlar un proceso creativo que sienta las bases de una actuación integrada a largo plazo, establece un sistema continuo de toma de decisiones que comporta riesgo, identifica cursos de acción específicos, formula indicadores de seguimiento sobre resultados e involucra a los agentes sociales y económicos locales a lo largo de todo el proceso. (p. 32)

Igualmente, se permite concluir que “el enfoque sobre nueva política regional que se impuso con el avance de la globalización tiende a asociar desarrollo local endógeno, descentralización, competitividad interurbana y planificación estratégica, al concepto de gobernanza” (De Mattos, 2005, p. 32)





## **3. Globalización y ciudad: La flexibilización territorial en Medellín**

El siguiente capítulo pretende contextualizar y caracterizar cómo se ha construido históricamente la ciudad de Medellín, haciendo énfasis en el tránsito de la ciudad basada en el modo de producción fordista hacia el actual desarrollo del modo neoliberal. Con ello, se intentará develar el papel que asume la flexibilización del territorio como uno de los principales instrumentos para la reproducción del capital contemporáneo.

Así mismo, como herramienta metodológica, se busca contextualizar históricamente el territorio en donde se desarrolla el caso de estudio, el barrio Naranjal Arrabal y la Fábrica Tejicondor, con la convicción de que analizando históricamente las múltiples categorías que componen un territorio y su relación dialéctica es posible ubicarlo en un punto en concreto de la historia y comprender sus condiciones sociales y políticas particulares.

### **3.1 Medellín globalizada: De la industria a los servicios**

#### **3.1.1 Surgimiento y consolidación fordista en la ciudad**

Para comprender los antecedentes económicos de la Medellín globalizada es necesario iniciar el análisis desde la historia construida por los modelos de producción y los auges económicos de la región, entendiéndola no sólo como el Valle de Aburrá, sino también reconociendo a Medellín como centralidad en función del departamento de Antioquia y sus zonas de influencia.

Precisamente, retomando lo expuesto por Julián Vélez-Tamayo (2016), “Medellín se transformó en ciudad capital de Antioquia cuando se estableció un cambio de paradigma productivo: el cambio de explotación minera a la producción agrícola y pecuaria” (p. 124). Es decir, antes el modelo de producción del departamento estaba orientado hacia la explotación aurífera y se concentraba en dos regiones: el Nordeste y Occidente de Antioquia. A finales del siglo XIX el paradigma de producción cambia hacia la agricultura y la explotación pecuaria, y particularmente hacia la producción de café, lo que favoreció “la acumulación de capital. Esta base económica dio a Medellín una clase empresarial capaz de empezar las transformaciones socioeconómicas y urbanísticas necesarias para asentar las primeras fábricas, racionalizar el espacio y plantear una proyección verdadera para la ciudad” (Pineda, 2021, p. 6).

Para los primeros años del siglo XX se dio la constitución formal de múltiples compañías industriales con un capital nacional mayoritario y cierto nivel de participación de capitales extranjeros —principalmente de países como Francia, Estados Unidos y México—. En el sector de los alimentos se estableció en 1903 la empresa Zimmerman, Tagnard y Compañía, empresa con capital mexicano y francés, y en 1916 lo hizo la Fábrica Nacional de Galletas y Confites. En el sector de las cervezas y las gaseosas se creó la Cervecería Antioqueña en 1901, y en 1904 la Sociedad Posada y Tobón. Coltabaco surgiría en 1919.

En lo relacionado con la siderurgia, la Sociedad Estrada-Wolff se constituyó en 1901, y la Siderúrgica de Medellín (Simesa) se fundó en 1938. Así lo hicieron otras empresas dedicadas al calzado, a las curtimbres, a las trilladoras de café, a la imprenta y a la construcción, que verían su génesis en estos primeros años del siglo XX (Grupo de historia empresarial Eafit, 2013).

Un renglón especial merece el surgimiento de la industria textil en la ciudad, pues, como se ha mencionado anteriormente, dotó de identidad a Medellín y los municipios cercanos. Soja (2008) menciona que la tercia espacial, formada por la interconexión de tres dimensiones: lo real, lo imaginario y lo simbólico, es fundamental a la hora de la producción del espacio, lo que Lefebvre (2013) llama *espacio concebido*. De ahí que volver sobre lo que significó para el Valle de Aburrá la industria textil se revierta de una especial importancia para vislumbrar la flexibilización del territorio y la globalización de la ciudad.

En 1902 surgió la que sería la primera fábrica del sector textil en Medellín, sector que a la postre se convirtió en el más representativo de la ciudad. Esta sería la Fábrica de Tejidos de Bello, instalada en el municipio contiguo a Medellín debido a dos razones fundamentales: “la producción eléctrica, que ya se realizaba en la pequeña ciudad y la formación de un grupo de ingenieros para la implementación y desarrollo de la nueva industria moderna” (Martínez, 2018, p. 35). Este grupo tuvo en la Escuela de Minas su principal centro de formación técnica y académica.

Igualmente, surgieron compañías tan importantes como la Compañía Colombiana de Tejidos en 1907 —luego sería Coltejer—; la Compañía de Tejidos de Rosellón en 1915, ubicada en Envigado —varias décadas después se fusionó con Coltejer—; Tejidos Hernández, fundada en 1915; la Fábrica de Hilados y Tejidos del Hato (Fabricato) nacería en 1920, Fatelares en 1934, Tejicondor en 1934, Vicuña en 1937 y Everfit en 1940 (Grupo de historia empresarial EAFIT, 2013).

Fue así como durante las primeras cuatro décadas del siglo XX se cimentó la época fordista, la cual determinó el territorio y las estructuras sociales por casi todo el resto del siglo. El historiador Roger Brew (1977) asegura que

en 1915 la participación de Antioquia en la inversión total colombiana en fábricas de textiles era de un 26%, y diez años más tarde de un 35% (...). En 1945 el 55% de la producción textil total del país provenía de las fábricas de Medellín y sus alrededores. (p. 393)

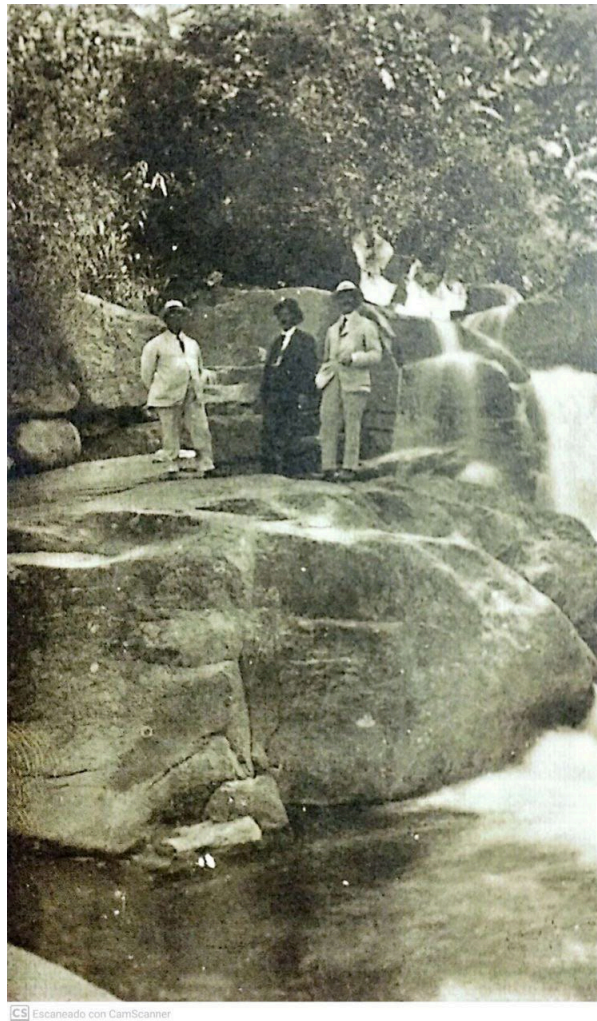
Así mismo,

El éxito de la industria antioqueña aprovechó cada acontecimiento nacional e internacional para fortalecerse; el desabastecimiento a causa de la Primera Guerra Mundial fue un momento clave para suplir la necesidad del mercado con producto nacional. Además, con las ganancias provenientes de la indemnización de Estados Unidos a Colombia por la separación de Panamá, se invirtió fuertemente en infraestructura por lo que las fábricas aumentaron de tamaño y se amplió la planta

laboral con mano de obra femenina; esto promovió la migración de campesinos y gente de los pueblos a los centros urbanos. (Carbonó, 2021, p. 139)

La Fábrica de Hilados y Tejidos del Hato (Fabricato) se ubicaría también en el municipio de Bello por dos razones. Además de la ya mencionada por Raúl Martínez (2018) sobre la posibilidad de construir plantas eléctricas usando ruedas pelton y aprovechando la alta pendiente de afluentes como El Hato (Ver Figura 3-1), primó la cercanía con la estación del Ferrocarril de Antioquia, que permitía el ingreso de insumos y la exportación del producto mediante la línea férrea por el Magdalena (Carbonó, 2021).

**Figura 3-1:** Toma del agua quebrada El Hato 1927

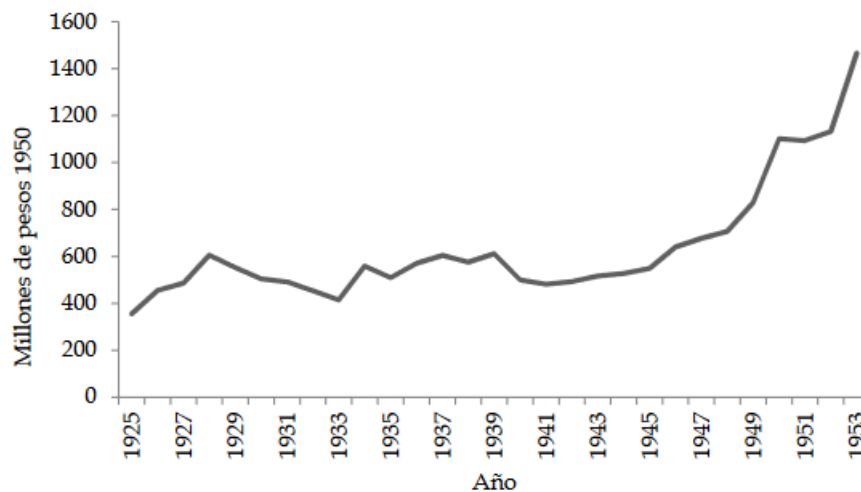


Fuente: Obtenido de (León y López, 2020, p. 43).

Otra característica particular de esta nueva clase empresarial naciente es el carácter familiar de las empresas, pues fue usual que miembros de una misma familia hicieran parte de empresas que competían entre sí. También fue frecuente que emparentaran, lo que formaba grupos económicos familiares y compartimentados. A diferencia de grupos económicos de Estados Unidos o Inglaterra donde se asociaban individuos, las empresas antioqueñas era “constituidas por grupos familiares. La Familia Echavarría con Coltejer y Fabricato, Los hermanos Acebedo (Haceb), Pedro Luis y Darío Restrepo Peldar, Posada Tobón (Postobon), entre otras” (Martínez, 2018, p. 35).

Un aspecto fundamental que posibilitó el surgimiento y la consolidación de la industria nacional, y de la medellinense en especial, fue la Segunda Guerra Mundial y sus años posteriores. Pues este esfuerzo bélico significó para los países industriales destinar toda su potencia económica e industrial a la economía de guerra, lo que obligaría a los demás países a incentivar el surgimiento de industrias locales que suplieran las necesidades internas del país y las de otras naciones. Esto se vio reflejado en el aumento en la exportaciones industriales y agrícolas del país, como se puede observar en la Figura 3-2.

**Figura 3-2:** Exportaciones colombianas 1925-1953



**Fuente:** (Jaramillo-Echeverri, Meisel-Roca y Ramírez-Giraldo, 2016, p. 4)

Sumado a lo anterior, estuvo el efecto generado por la Gran Depresión de 1929 y el surgimiento de keynesianismo como modelo de Estado, que posibilitó, después de 1934, que “el mercado impulsara la industrialización a través de la reducción de costos, la

generación de economías de escala, el desarrollo del aprendizaje por medio de la práctica, las economías de aglomeración y la transformación tecnológica” (Jaramillo-Echeverri, Meisel-Roca y Ramírez-Giraldo, 2016, p. 3), potenciando con ello la industria colombiana. Además, se generó una relación muy fuerte entre la industria y el Estado —como se abordará más adelante—, que construyó y determinó la ciudad. Esta época se caracterizaría por la construcción de grandes barrios obreros, vías y emplazamientos alrededor de la industria.

Como consecuencia de la coyuntura económica y política del momento, se configuró un tipo particular de Estado que, asumiendo las orientaciones de la Comisión Económica para América Latina (Cepal), facilitaría la instalación de políticas económicas de tipo fordista en Colombia

A través de la industrialización directa del Estado o vía crediticia a particulares. Dicha fórmula impulsada por la CEPAL instauró el Estado de Bienestar mediante la responsabilidad asumida en materia de salud y pensiones a la población obrera, además, buscó en la nacionalización de empresas e impulsó la oferta de servicios básicos a niveles locales (Pineda, 2021, p. 36)

Por ello surgieron o se nacionalizaron importantes empresas de carácter público, las cuales fortalecieron la sociedad colombiana y determinaron a la ciudad misma, tal es el caso de las Empresas Públicas de Medellín (EPM), creada en 1955; de Satena, fundada en 1962; de Ecopetrol, nacionalizada en 1951; entre otras empresas industriales y comerciales del Estado. Estas empresas asumieron algunos de los postulados del fordismo que consisten en la contratación rígida de los operarios, la profesionalización de los mismos, la separación de tareas por áreas; lo que se tradujo en mayor eficiencia y un espíritu de racionalidad administrativa (Pineda, 2021).

Hacia la década de 1950 se adoptó una nueva perspectiva en el marco de la administración y producción industrial: el taylorismo, propuesta que contenía tres elementos básicos como pilares: el observar, analizar y tomar el tiempo en cada paso de la producción, con el objetivo de hacer más eficiente la producción en cadena tradicional propuesta por Henry Ford desde 1904. Dichos elementos fueron asimilados por el sector

industrial en general y el textil en particular, y permitieron la estandarización de procesos y una mayor eficiencia o mejora en la productividad (Carbonó, 2021).

Igualmente, se planteó una política económica de Estado que buscaba la industrialización y la diversificación en la producción del país, conocida como modelo de industrialización por sustitución de importaciones. Este parte de comprender el sistema llamado centro-periferia, en términos de la existencia de un grupo de países con altos niveles de productividad y niveles técnicos, con una producción diversificada e integrada que les permite una mayor acumulación del capital y la existencia de “la periferia que está integrada por países con bajos niveles de productividad y progreso técnico muy heterogéneo que genera una estructura productiva poco diversificada y muy susceptible a los cambios internacionales” (Ocampo, 2001, p. 2). Esta política se consideró como el instrumento para cerrar la brecha entre el centro y la periferia, toda vez que

la industria permitía orientar la economía hacia la producción y exportación de productos con un mayor valor agregado que los bienes primarios y a su vez posibilitaba emplear y aumentar los ingresos a una gran cantidad de mano de obra. (Sotelo y Vallejo, 2018, p. 99)

La industria textil se convirtió en el primer renglón en importancia para el sector productivo de la ciudad, pues según Arango (1983) el 18.2% de la economía nacional giraba alrededor de este sector en 1953 y, a su vez, reunía el 21.3% de los empleos del país. Si se tiene en cuenta que Antioquia para la década del 50 contaba con el 48% de esta industria (Arango, 1983) y que mantuvo una “tasa promedio de crecimiento anual de la producción en pesos constantes entre 1930 y 1953 de 10,6%” (Jaramillo-Echeverri, Meisel-Roca y Ramírez-Giraldo, 2016, p.11) se evidencia la relevancia económica y fuente de empleo del sector (Ver Figura 3-3).

**Figura 3-3:** Aporte de la producción industrial de cada ciudad al sector textil y al total nacional (1945)

	Establecimientos		Ocupados		Capital \$	
	Textil	Total	Textil	Total	Textil	Total
Barranquilla	22	581	3.858	14.274	19.707.130	50.373.417
Bogotá	52	1.060	2.812	21.224	5.983.784	95.678.036
Cali	5	386	1994	9608	5.556.107	25.491.258
<u>Medellín</u>	<u>32</u>	<u>789</u>	<u>10.989</u>	<u>23.422</u>	<u>30.096.242</u>	<u>74.478.538</u>
Nacional	337	7.853	28.726	135.400	79.691.413	399.940.643

Fuente: Obtenido de (Sánchez, 2013, p.193)

El censo industrial de 1945 encontró que existían en Colombia cerca de 7.849 establecimientos industriales de pequeño, mediano y gran tamaño, que empleaban unos 135.400 trabajadores. Una parte muy importante de éstos, más de 30.000, se encontraban en las fábricas de Antioquia. En los años de la guerra, sin embargo, una nueva relación de dominio se había consolidado: el dominio de la fábrica sobre la ciudad. En 1943, Coltejer tenía ya 4.500 obreros, de cada uno de los cuales dependían en promedio 6 personas. Por tanto, sólo de Coltejer derivaban su sustento 27.000 personas, o sea, más del 16% de la población de Medellín. (Mayor Mora, 1989, pág. 342). Teniendo en cuenta estos datos, de la mayor empresa textilera de la ciudad y el país (Coltejer), dependía el 16% de la población de la ciudad; y si se sumara sólo otra empresa como Fabricato, el porcentaje se acercaría casi al 30%. (Martínez, 2018, p. 37)

Fue justo por estas décadas en las que el Estado y las empresas se esforzaron por generar unas condiciones de vida más dignas para los operarios de las múltiples fábricas. Se generó un sistema laboral fuerte, basado en garantía de derechos laborales, aunque claro está que este tipo de derechos fueron conquistados por los y las obreras en sus múltiples luchas obreras y populares. Uno de los principales renglones en los que se basaron el Estado y las fábricas fue en el acceso a la vivienda de los obreros, de ahí que durante esta época se consolidaron múltiples barrios relacionados directamente con las empresas, como Buenos aires con Coltejer y el Barrio Obrero o Santa Ana con Fabricato (ver Figura 3-4); o relacionados con instituciones públicas, como es el caso del Banco Central



Hipotecario (BCH) en La Nueva Villa de Aburrá o del Instituto de Crédito Territorial (ICT) que construyó Las Torres Marco Fidel Suarez (Torres de Bomboná), de Carlos E Restrepo, del 12 de Octubre, entre otros.

**Figura 3-4:** Entrega de 85 casas barrio Santa Ana, 1964.



Fuente: Obtenido de (León y López, 2020, p. 177).

De esta manera, Medellín experimentó una primera oleada de crecimiento demográfico, pasando de 55.000 habitantes en 1905 a sobrepasar los 350.000 habitantes para 1951. No obstante, es importante mencionar como uno de los principales motivos del crecimiento de la población de Medellín —y categorizarlo como una segunda oleada de crecimiento demográfico— al desplazamiento forzado que vivieron los habitantes de las zonas rurales, no sólo en la región antioqueña, sino del resto del país, a propósito del inicio del conflicto armado colombiano en 1948 con el asesinato de Jorge Eliecer Gaitán (Comisión de la Verdad, 2022). Para 1985 Medellín ya contaba con cerca de un millón y medio de habitantes (Ver Tabla 3-1).

**Tabla 3-1:** Crecimiento población de Medellín

Año de Censo	N° de habitantes Medellín
1883	37.237
1905	54.946
1912	71.004
1918	79.146
1928	120.044
1938	168.266
1951	358.189
1964	772.887
1973	1.077.252
1985	1.468.089

Fuente: Elaboración propia basada en información de la Gobernación de Antioquia, Departamento Administrativo de Planeación, Anuario Estadístico de Antioquia, 1938-2005

A propósito del poder simbólico (Bordieu, 1988) y la construcción social del espacio (Lefebvre, 2013) es conveniente retomar la construcción de los edificios de Fabricato y Coltejer en 1950 y 1972, respectivamente. El primero fue el edificio más alto e imponente de la ciudad hasta la construcción del segundo. Ambos representaban el momento histórico que vivía el sector textil de la ciudad, en donde el centro de la urbe se convertía en un referente de la arquitectura moderna y, con ello, se buscaba construir un imaginario de ciudad moderna e industrializada, capaz de generar alrededor del sector textil el desarrollo económico y urbanístico de la ciudad.

Fabricato decide conformar un concurso de arquitectura para el diseño y la construcción del edificio que albergaría la gerencia y las dependencias administrativas de la empresa antioqueña. Tulio Ospina Pérez invitó al arquitecto austriaco Federico Blodek Fisher a hacer parte del concurso, que a la postre ganaría y ejecutaría el europeo. Así, el Edificio Fabricato fue construido entre 1946 y 1950 por la firma Arquitectura y Construcciones Ltda., propiedad de Tulio Ospina Pérez (León y López, 2020). Por otra parte, en 1967 la

compañía Coltejer propuso un concurso para el diseño y construcción del edificio en el que se instalarían las oficinas administrativas de la compañía más grande de la ciudad. Como hecho particular, dentro de los términos de referencia para el concurso se estipulaba que debería participar al menos una compañía medellinense.

Se les dio la opción de hacer alianzas, pero las seis propuestas que se presentaron debían tener una firma de Medellín, pues desde el inicio querían que tuviera significado para la ciudad. (...)

No se eligió ni el más alto ni el más grande, sino el que verdaderamente fuera un símbolo distinguible para la ciudad (...) el diseño en punta del edificio, también conocido como la cuchilla o lanzadera, fue el punto clave para que la propuesta quedara como ganadora. Además, la construcción iba adelgazando con la altura hasta terminar en punta, permitiendo que no tuviera dos pisos iguales. (Bajonero, 2 de mayo de 2023).

Al final, fue la propuesta presentada por Raúl Fajardo, Germán Samper, Aníbal Saldarriaga, Jorge Manjares y el ingeniero Jaime Muñoz la que ganó el concurso. El edificio se levantó en el corazón de la ciudad y dio forma a la identidad y estética de Medellín (Ver Figura 3-5).

**Figura 3-5:** Edificio Fabricato 1960



Fuente: Obtenido de (León y López, 2020, p. 214).

Durante la primera mitad del siglo XX se estableció una institución que fue determinante para la construcción de la ciudad y fungió como cimiento de lo que luego se llamarían las alianzas público privadas —comprendiéndola en su quehacer más allá del marco normativo— La Sociedad de Mejoras Públicas (SMP). Si bien esta institución fue creada a finales del siglo XIX, su mayor actividad fue hacia mediados del siglo XX. Concretamente, se dedicó a plasmar en la ciudad el espíritu racionalista y de cierta manera liberal de la clase empresarial antioqueña. Como lo aborda Botero (1996) los dirigentes medellinenses tenían una clara

Concepción instrumentalista del estado y pragmática de la política que tenían tanto la Sociedad de Mejoras Públicas como la élite económica de Medellín. Ambas consideraban que el estado debía actuar como un gerente y de manera técnica, estar controlado por ellos, y, por contera, servir para beneficiar sus propios intereses, es decir, corresponder a la racionalidad que la economía y los intereses privados requerían. (p. 32)

Incluso, llegaban a plantear la necesidad de establecer una especie de aristocracia. Ricardo Olano —presidente honorario y vitalicio de la SMP— expresaba que el Concejo de la ciudad debería estar compuesto por “ingenieros, ingenieros, hombres de negocios, abogados, arquitectos, industriales. No se ve qué papel puede hacer un político en un Concejo municipal” (Botero, 1996, p. 33). Bajo esta concepción del funcionamiento del Estado y la visión racionalista de su quehacer, durante el siglo XX esta institución sirvió de organismo consultor y asesor permanente del Concejo y Alcaldía de Medellín (Pineda, 2021), a la vez que iba dinamizando sus propios proyectos de ciudad, como la promoción y construcción del acueducto municipal, la fundación del instituto Bellas Artes, la rectificación y canalización del río Medellín, la promoción y creación del Aeropuerto Olaya Herrera, la construcción del zoológico Santafé, la creación del Museo de Antioquia y de la Biblioteca Público Piloto, así como abrió y organizó el primer concurso para el plano regulador de la ciudad y fundó el Jardín Botánico, entre otros proyectos de relevancia para la construcción de la Medellín moderna (Sociedad de Mejoras Públicas de Medellín, s.f.).

A partir de 1947, para la transformación empresarial estatalizada de estas ideas. La municipalidad respondió con un marco de planeación urbana de acento programático, donde la ciudad fue configurada por el discurso del desarrollo cepalino mediante agrupaciones de funciones económicas urbanas, formalismo racional y adaptaciones al sistema vial y de transporte. Para Botero (1996), este ordenamiento físico respondió en la segunda mitad del siglo XX a través de una nueva materialidad urbana, usando líneas de acción numerosas y con cierto rigor y orden secuencial; es decir, una nueva forma de organización del territorio.

Conviene volver sobre la clase de ciudad y de sociedad que se había configurado para este momento. Fue una ciudad construida alrededor de lo industrial, mayoritariamente hacia el sector textil, con una clase empresarial fuertemente emparentada y que recién había cambiado de paradigma de producción, dejando atrás de la explotación aurífera y agropecuaria. La Medellín del siglo XX estuvo marcada por la creación de la identidad y estética alrededor de lo textil; la participación de grupos privados en las decisiones y construcción de ciudad; un modelo de administración industrial basado en la eficiencia y la racionalidad taylorista; un 30% de la población dependiente económicamente del sector textil; un Estado propietario de empresas comerciales e industriales estratégicas; la concepción de la garantía de derechos como una función exclusiva del Estado; una serie

de medidas tendientes a brindar bienestar a los obreros y sus familias: el acceso a la vivienda y construcción de barrios obreros, el transporte hasta el lugar de trabajo, la alimentación dentro de la jornada laboral, la posibilidad de acceder a estudio y ascenso, estabilidad laboral, disponibilidad de espacios de ocio y recreación como los clubes obreros o práctica deportiva; la posibilidad de generar sindicatos obreros para mejorar las condiciones laborales de los trabajadores; entre otros aspectos que determinan la vida en la ciudad.

### **3.1.2 Modernización capitalista y flexibilización del territorio en Medellín**

Hacia la década de 1970, concretamente con la crisis generada por los precios del petróleo, se evidenció el deterioro en las economías tanto globales como locales. A partir de ese momento, se inició el proceso que transformaría el modelo de acumulación de capital, actualizando el modelo fordista y dejando de lado las visiones de la producción en masa con enfoque industrial, para centrarse en aspectos del individuo como consumidor y en la supremacía de los servicios comerciales y financieros como motores de la economía (Harvey, 2007). Esto conllevaría al largo proceso de instalación de la nueva razón del mundo: el neoliberalismo (Laval y Dardot, 2013) y a otros fenómenos subyacentes como la misma globalización.

La desaceleración industrial local rápidamente se conjugó con una crisis estructural, caracterizada por los bajos niveles de acumulación de capital y rentas. Medellín no fue ajena a dicha situación, los primeros cambios hacia la apertura económica expusieron las debilidades del empresariado local; la excesiva especialización, principalmente en el sector textil, no pudo competir con los nacientes regímenes de acumulación flexibles y la diversificación de mercados. (Pineda, 2021, p. 21)

Así, a partir de 1974 se experimentó el debilitamiento generalizado del sector industrial colombiano, como fruto de una serie de acontecimientos y cambios que afectaron el desempeño del sector:

Las bonanzas del precio del café (1976-1978 y 1985-1987) las políticas de ajuste fiscal (1974-1978 y 1984-1986), la liberación parcial del régimen de comercio exterior (1978 – 1982) y su revisión posterior (1982-1984) la fuerte caída de la tasa de cambio real (1978-1982) y ajuste cambiario de mediados de la década del 80. (Loteró, 1993, p. 177)

Para Medellín, esta nueva realidad no sería la excepción. La ciudad experimentó una serie de crisis sectoriales que vendrían acompañadas de actualizaciones en el modelo económico, fase conocida como el periodo de apertura económica, que sería institucionalizada por el gobierno de César Gaviria (1990-1994). Para Sánchez (2013) las dos principales razones por las que la industria de Medellín tuvo este declive tienen que ver con la excesiva especialización hacia el sector textil y el desmonte de la estrategia de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI). Según Sánchez (2013),

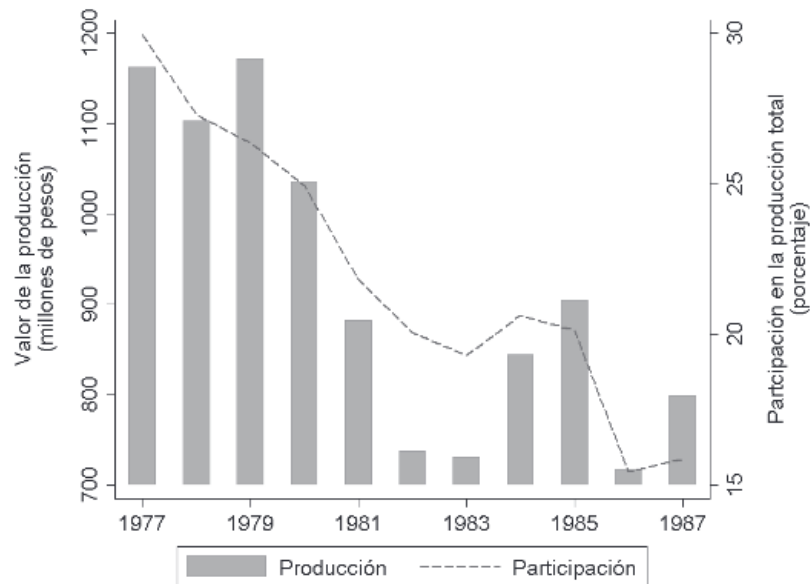
El sector textil ocupaba al 47% del personal y concentraba el 40% del capital invertido en la industria medellinense. Este conglomerado era el más grande de la industria manufacturera nacional, lo que muestra que se estaba generando una alta dependencia de la economía urbana hacia dicha actividad. (p. 196)

Sánchez (2013) argumenta que ciudades como Bogotá y Cali usaron los excedentes generados por en el periodo del modelo de ISI para diversificar sus industrias. Bogotá dirigió su economía hacia las sustancias y productos químicos, productos metálicos, maquinaria no eléctrica y materiales de transporte. Cali dirigió sus esfuerzos industriales hacia la producción de papel y cartón, sustancias y productos químicos, y maquinaria y accesorios eléctricos; lo que da cuenta de diversificación en la base productiva. Mientras que Medellín aumentó en 16% su industria textil entre 1953 y 1970, profundizando su especialización industrial.

En la Figura 3-6 se puede observar el valor de la producción industrial en Medellín y su participación del sector textil, lo que arroja una altísima dependencia de la economía urbana de este sector; mientras que en la Figura 3-7 se puede contrastar el valor de la producción entre las tres ciudades principales. De allí se obtiene que Medellín siempre ha contado con importantes ingresos, casi al nivel de Bogotá; sin embargo, no logró generar

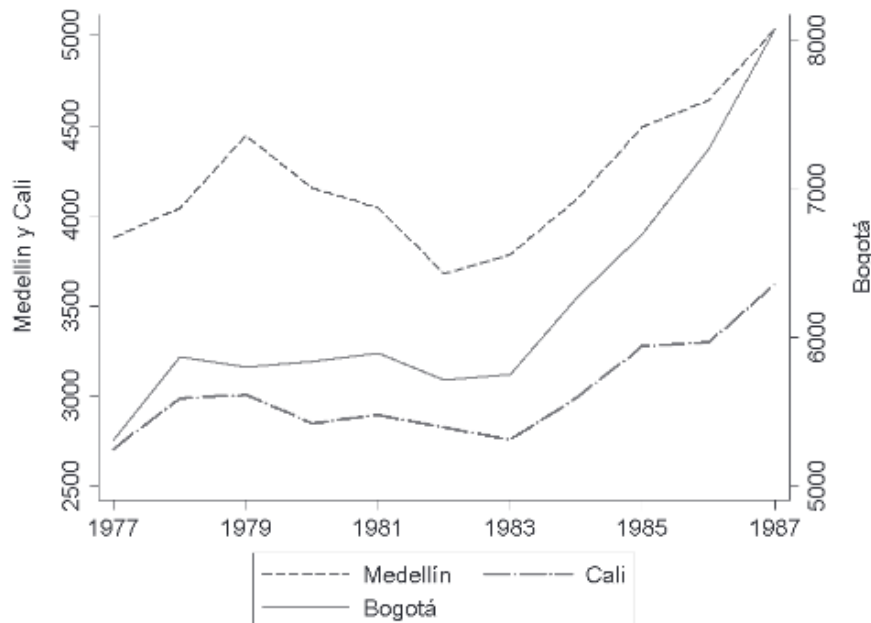
la diversificación de la industria y con ello disminuir la dependencia y el riesgo de ante una posible crisis del sector.

**Figura 3-6:** Valor de la producción industrial y comportamiento del sector textil (1977-1987)



Fuente: Obtenido de (Sánchez, 2013, p. 201)



**Figura 3-7:** Valor de la producción industrial

Fuente: Obtenido de (Sánchez, 2013, p. 201)

En este contexto se da una fuerte crisis en el sector textil como resultado de la reforma arancelaria y la entrada al país de telas manufacturadas en China, con precios mucho más bajos que las telas producidas nacionalmente. Esto, aunado a la falta de tecnología para hacerle frente a la nueva situación, llevó al sector textil a sumirse en una espiral de reformas y medidas para no desaparecer completamente.

Una de las respuestas del sector textil fue iniciar una serie de fusiones y flexibilización en la producción. Allí, las empresas con mayor capital iniciaron un proceso de adquisición de compañías más pequeñas con el objetivo de mantener la posición de mercado y aumentar la cadena de producción. Ese fue el caso de Fabricato, que absorbió al menos a “Pantex, Santana, Tejidos Fabridos, Termeralda Termisedas, Tejicondor y Fibratolima” (Rolando Román y Diego Montoya, 3 de noviembre de 2023, comunicación personal).

En ese mismo sentido, esta crisis económica tendría efectos directos sobre el territorio, en razón de los grandes espacios que venían ocupando las fábricas en lugares estratégicos de la ciudad y de que, para lograr estar en condiciones más favorables para la industria,

Comienza en la ciudad un proceso de traslado de las grandes fábricas, algunas de ellas para el Oriente antioqueño. Este proceso se consolidaría con la construcción de la nueva autopista Medellín – Bogotá y del aeropuerto internacional en el municipio vecino de Rionegro, también en el Oriente de Antioquia. Ello generó instalación de fábricas cerca de la autopista y al aeropuerto, con la facilidad del transporte de carga que iba para la capital y para exportación. (Martínez, 2018) p. 43)

Por otra parte, la acumulación de capital buscó generar otras formas de operar, aprovechando la crisis para generar nuevos excedentes. La actividad financiera y comercial encontró en este contexto la condición de posibilidad para su crecimiento y para generar cierto arraigo e identidad en Antioquia. Ante una menor intervención directa del Estado, una apertura gradual de mercados inexplorados y el inicio de la globalización, el capital encontró una nueva fuente de especialización y acumulación: el mercado financiero.

La relocalización de factorías, migración al sector servicios y ajustes espaciales apuntaron al cambio de actividades, asociadas principalmente a mercados financieros, inmobiliarios, empresariales y de seguros; estos procesos, propios del postfordismo, dirigieron la producción y reproducción de capitales hacia la modernización económica, impactando las relaciones laborales y ahondado la precarización en la fuerza de trabajo. (Pineda, 2021, p. 26).

Otro sector que tomó una importante fuerza dentro del ámbito productivo, económico y social en la ciudad, como consecuencia de la contracción del sector fabril en general y del textil en particular, fue el sector comercial. Como lo menciona Muñoz (2016), la ciudad vivió durante la década de los 90 e inicios del 2000 un importante proceso de reacomodamiento del capital local e internacional en virtud del sector comercial. Ello conllevó a diferentes estrategias como la fusión de compañías locales con matrices e inversionistas internacionales, la instalación de grandes superficies de carácter transnacional y la eliminación de marcas locales que habían formado una identidad y recordación importante en Medellín. Ese fue el caso del Grupo Éxito, propiedad de la familia Toro, que en 1999 vendió el 25% de sus acciones al grupo francés Casino, y quien

para el 2007 tomaría el 90% de la compañía y la fusionaría la cadena de almacenes con el Ley, Carulla y Cafam. En 1995 ingresó al país la cadena holandesa Makro, parte del Grupo Holandés SHV-Steenkolen Handels, en asocio con el Grupo Empresarial Antioqueño. En 1997 llegó la multinacional Carrefour, y para inicios de la década del 2000 se instaló la multimarca chilena Falabella (Muñoz, 2016).

Con la llegada de este fuerte sector comercial internacional y el cierre de las empresas, las grandes instalaciones fabriles fueron reemplazadas mayoritariamente por centros comerciales (Muñoz, 2016) en razón de dos aspectos. El primero es la ubicación, tamaño y facilidad de adquisición de los grandes espacios destinados para la industria. El segundo es la construcción subjetiva neoliberal de centralizar la reproducción del capital no en la producción, sino en el consumo.

Así pues, emplazamientos industriales como Vicuña, Pintuco, Everfit, Fabricato, entre otros, se vieron convertidos en centros comerciales como Los Molinos, Premium Plaza, Florida, Plaza Fabricato, etc. (Muñoz, 2016).

## **3.2 Naranjal: De lodazales, mecánicos y telares al comercio y la flexibilización del territorio**

### **3.2.1 A estas telas no las rompe ni el diablo: Configuración inicial del barrio y la fábrica**

En la historia urbana de Medellín se ha narrado tradicionalmente la construcción de la ciudad desde el poblado de San Lorenzo de Aburrá y el establecimiento de la Villa de Nuestra Señora de la Candelaria de Medellín, así como desde el poblamiento incipiente en el centro y el sur del territorio alrededor de la Quebrada Santa Elena, y el rol de la iglesia de la Candelaria y el Parque Berrío para enmarcar la cuadrícula como forma de configuración tradicional. Dicha configuración, asumida desde la colonia, se conjugó con la instalación de las fábricas, el surgimiento de barrios de la élite, barrios obreros y con el asentamiento de familias desplazadas en la periferia de la ciudad como principales hitos

fundantes de Medellín (Melo, 1996; Botero, 1996). Todos estos hitos coinciden en enmarcar el principal desarrollo urbano de la ciudad hacia el costado oriental del Río Medellín, pero ¿qué había del otro lado?

Para finales del siglo XIX, el terreno occidental hacía parte de la zona de inundación del Río Medellín, lo que lo convertía en una zona pantanosa, de lodazales y lagunas; todavía más en la parte donde confluía el río con la quebrada La Hueso (Cuesta, 2016). Estas tierras le pertenecían a la familia Garcés Naranjo y se extendían desde lo que hoy es La Alpujarra y el Teatro Metropolitano hasta parte del barrio La América. Su propietario fue José Domingo Garcés Naranjo, un acaudalado comerciante e industrial de principios del siglo XX que debía su fortuna principalmente a un laboratorio farmacéutico, al comercio de mercancías en el exterior y a una empresa de fabricación de loza (Jiménez, 08 de agosto de 2010).

Para 1908 se construiría la vía a La América, lo que se tradujo en el primer estímulo para el desarrollo hacia el occidente de la ciudad, o lo que antes se conocía como “Otrabanda”. Ya para 1921 se habilitó la línea del tranvía que comunicó el centro de la ciudad con el poblado en La América. Estos importantes hitos supusieron la expansión urbana hacia estos terrenos en concreto, potenciando su compra, venta y posterior edificación de viviendas. Es decir, así se inició la urbanización del centro occidente de la ciudad (Restrepo y Gallego, 2015).

Otro hito importante fue la rectificación del Río Medellín hacia 1925 (Ver Figura 3-8) que, junto a la intervención realizada sobre a quebrada La Hueso, convertiría el sector de Naranjal en un terreno aprovechable para la construcción. “En su proceso de ocupación y consolidación, a partir de 1930, Naranjal recibiría reiteradamente población migrante debido al proceso de la industrialización de la ciudad o desplazada durante los distintos periodos de violencia política rural” (Cuesta, 2016, p. 142)

**Figura 3-8:** Rectificación del río Medellín 1941

Fuente: obtenido de BPP Fotografía: Francisco Mejía 1941.

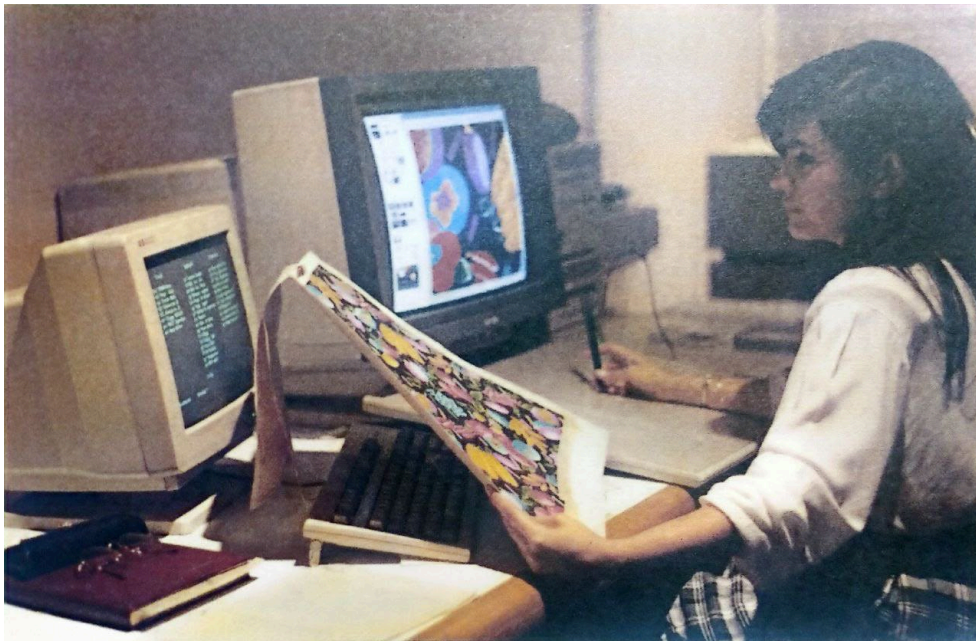
Justo por esta época se inició la construcción de viviendas en el barrio que hoy es San Joaquín, hacia suroccidente de Naranjal, más alejada de la zona de inundación del Río Medellín. Por otro lado, con los precios bajos de un terreno considerado poco atractivo debido a las condiciones hídricas, y en coherencia con la tendencia del urbanismo funcionalista e higienista de la época, los terrenos llamaron la atención de Jesús María Mora Carrasquilla, quien fundó en estos predios la Fábrica de Tejidos El Cóndor (Tejicondor) en 1934 (Cuesta, 2016), ver Figura 3-9.

**Figura 3-9:** Ilustración acceso principal Tejicondor

Fuente: Obtenido de (León y López, 2020, p. 109)

Justamente, Tejicondor se estableció en el cruce de la Calle San Juan con la carrera 65, en un terreno de 143.000 m<sup>2</sup> (El Tiempo, 3 de diciembre de 1995). La compañía se especializó en la producción de telas estampadas y ropa para el hogar, y se caracterizó por la alta calidad y resistencia de sus telas, tanto así que se hizo popular el dicho “estas telas no las rompe ni el diablo”. Estas razones la llevarían a ser la cuarta compañía del sector más importante del país, llegando a albergar en su pico de producción a 2.500 trabajadores (Restrepo y Gallego, 2015).

**Figura 3-10:** Trabajadora de Tejicondor



Fuente: Obtenido de (León y López, 2020, p. 125)

En 1942 se inició la construcción de la Plaza de Toros La Macarena, bajo el diseño del arquitecto Félix Mejía Arango, quien tuvo la tarea de reemplazar el viejo Circo Teatro España que había en ese lugar. En la Figura 3-10 puede observarse la construcción plena de la fábrica Tejicondor, los terrenos secos y construidos del barrio Naranjal, la autopista sur, la calle San Juan y la Carrera 65, elementos que enmarcan hasta el día de hoy el territorio.



**Figura 3-11:** Sector Naranjal, 1964.

Fuente: Obtenido de (Molina, 2005) Fotografía de Gabriel Carvajal, 1964.

A propósito de la adopción del Plan Piloto de la ciudad propuesto por los arquitectos Wiener y Sert, en el que se privilegiaba el aspecto funcional del territorio, Naranjal sería definido como área apta para el asentamiento industrial, en función de su cercanía al Río Medellín, que le permitía verter sus aguas residuales del proceso de producción de los telares en el afluente (Cuesta, 2016).

A finales de los años 50 se instaló en Barrio Triste el sector de la mecánica automotriz. Al coparse prontamente, los mecánicos y sus oficios se irían desplazando hacia Naranjal, convirtiéndose así en una extensión de Barrio Triste. Para 1965, el señor Salomón Betancur, propietario de un parqueadero informal en inmediaciones de la Plaza de Mercado de La América, fue desalojado y llegó con su familia a Naranjal, en la búsqueda de terrenos en donde volver a instalar su unidad de negocio: un parqueadero de buses, camiones, mulas y volquetas. Así se configuró uno de los primeros negocios que formaron la identidad del territorio: la industria de la mecánica automotriz para vehículos pesados y livianos. En este caso concreto, la familia de Salomón Betancur fue la propietaria del

parqueadero El Arrabal que, a su vez, sería expropiado para la construcción del Plan Parcial de Naranjal Arrabal (Arias, 2022).

En esta perspectiva, en el territorio confluyeron varias formas de habitar. Por un lado, estuvo la industria, sus obreros y las dinámicas propias de una ciudad fabril. Por otro lado, estuvo el sector de la mecánica automotriz y sus formas sociales características como la informalidad del empleo y de uso del espacio público. Otra actividad fue el acopio de material de reciclaje, lo que se tradujo en unas dinámicas sociales particulares. Y, finalmente, están quienes residen en el barrio y reproducen su vida en este contexto particular.

### **3.2.2 Crisis y modernización capitalista: la incidencia en el barrio**

Como se mencionó en el apartado anterior, desde la década de 1970 la industria nacional experimentó una serie de crisis económicas que llevaron a la modernización capitalista. También se indicó que la industria textil —particularmente la antioqueña— vivió una profunda crisis que la llevó a asumir estrategias en el camino de la neoliberalización. En ese orden de ideas, Naranjal y Tejicondor no serían la excepción.

Durante 1993, Tejicondor, al igual que toda la industria textil, sufrió las consecuencias de la apertura económica, situación que se vio reflejada en sus ventas, en el margen de contribución y en el resultado final, con una pérdida de 107 millones de pesos contra 3.565 millones de utilidad en 1992. Como consecuencia de esto, la compañía hizo importantes inversiones en la modernización de su maquinaria y equipo entre 1991 y 1993, por un monto aproximado de 23.500 millones de dólares. (El Tiempo, 12 de diciembre de 1994)

Lo anterior da cuenta de la profunda crisis que vivía Tejicondor, razón por la cual la junta directiva de ese momento venía implementando distintas estrategias comerciales y financieras para superar el complejo momento por el que pasaba. Una estrategia repetitiva fue capitalizar la empresa vía emisiones de acciones tanto para recoger liquidez como para pagarle los dividendos a los accionistas (Mejía y Restrepo, 2011). También se vendió



en 1995 una parte del predio —la que da hacia San Juan— a la multinacional holandesa Grupo Holandés SHV Steenkolen Handels, para la instalación de Makro. La venta de esta parte del predio representó para Tejicondor unos 14.500 millones de pesos de ingresos extras, destinados para pagar parte del pasivo de la compañía.

Este grupo holandés vendió en 2001 una importante faja del lote, el de la esquina entre la calle San Juan y la carrera 65, a la multinacional Chilena Sodimac en asocio con el Grupo Corona, para la instalación de la gran superficie Homecenter, almacén especializado en materiales de construcción, decoración y mantenimiento del hogar.

En sólo un año, la historia de Tejidos El Cóndor S.A. (Tejicóndor), literalmente, se partió en dos: un muro, una vía y la construcción del nuevo almacén Makro separarán a la compañía del sitio donde inició operaciones hace 61 años. En aquel entonces, sólo había fincas a su alrededor, los dividendos por acción eran de 50 centavos y los lienzos, antes de venderlos, eran lavados por grupos de mujeres que golpeaban las telas contra las piedras de la quebrada La Hueso, que corre por el costado norte de la factoría. (El Tiempo, 3 de diciembre de 1995)

Otros aspectos que amenazaban la estabilidad económica de la compañía eran “el incremento del contrabando, el clima de inseguridad política, la desvalorización del peso frente al dólar, las altas tasas de interés, inestabilidad de en los mercados, entre otras” (León y López, 2020, p. 105). En la Figura 3-11 se muestra un ejemplo de la campaña publicitaria contra el contrabando hecha en 1981. Abogando por una identidad nacional y regional, se pretendía desestimar la compra de productos importados, mayoritariamente desde Asia y con los que se hacía muy compleja la competencia en razón de los bajos precios finales de estas.

Figura 3-12: Campaña en contra del contrabando 1981



Fuente: Obtenido de (León y López, 2020, p. 107)

Se debe tener presente que tanto Fabricato como Tejicondor tuvieron una mayoritaria participación accionaria del GEA. Por ello, después de un “estudio realizado por el Grupo Gherzi, en Fabricato se comenzó a explorar una posible integración de las plantas textiles” (León y López, 2020, p. 107). El 23 de junio de 1999 se aprobó la integración de la operación de ambas compañías. Si bien era cierto que en un principio no se consideraba necesaria la integración de ambas firmas, pues se pretendía seguir operando de forma separada, en el 2000 y tras acogerse a la Ley de restructuración empresarial de 1999, el 1 de agosto de 2002 se oficializó la fusión de ambas compañías, creando la firma Textiles Fabricato – Tejicondor S.A.

Figura 3-13: Logo Fabricato-Tejicóndor



---

Fuente: (León y López, 2020, p. 108)

Una de las primeras medidas tomadas después de la fusión fue la venta de la propiedad que Tejicondor tenía en la carrera 65 a la compañía Grandes Superficies de Colombia S.A. para la instalación de un hipermercado de la firma Carrefour (...) la venta del lote y de otros activos no industriales tuvo una utilidad de 39.714 millones de pesos para la compañía. (León y López, 2020, p. 109)

Para inicios del 2003 la totalidad de los activos, las operaciones y los 1.500 trabajadores de Tejicondor se mudaron para la planta de Fabricato en Bello.

Así, el centro comercial emergió como un hito urbano que promovía valores neoliberales como la competencia, estimulaba la construcción de nuevos imaginarios en función del consumo, e intentaba reemplazar la vida de barrio o de la fábrica (Muñoz, 2016) como lugares para la socialización. En esa vía, se concretó en el barrio Naranjal el tránsito de la ciudad fabril a la ciudad de servicios, con la instalación de grandes superficies comerciales de capitales extranjeros.

Por otra parte, en relación con las implicaciones de la crisis y la posterior modernización capitalista, es preciso mencionar que la administración pública local también asumió nuevas funciones en aras de permitir la expansión y la adaptación del capital. Esto tuvo su expresión local en 1990 cuando “el Concejo de Medellín aprobaría el Estatuto Municipal de Planeación, Usos del Suelo, Urbanismo y Construcción de Medellín, por el cual se le asignaba a Naranjal un uso residencial” (Cuesta, 2016, p. 143). Fue un uso que entró en tensión, pues sobre el territorio pesaba un importante interés por darle un viraje al uso y a las disposiciones de las territorialidades presentes (Echeverry y Rincón, 2000).

Fue así como en 1993 se produjo el primer choque entre los habitantes del barrio y las disposiciones diseñadas desde la administración municipal, pues, durante la alcaldía de Luis Alfredo Ramos Botero, se les exigió a los comerciantes del barrio la licencia de funcionamiento del establecimiento, a través de la inspección de policía, documento que se expedía en Planeación Municipal. Conseguirlo no era posible dado que la actividad comercial era contraria al uso otorgado años atrás en el Estatuto Municipal del Planeación. En consecuencia, un fin de semana de septiembre del mismo año la policía procedió a sellar los establecimientos dedicados a la mecánica en el barrio (Arias, 2022).

Finalmente, el primer POT aprobado para Medellín en 1999 determinó que el tratamiento de Naranjal era de renovación urbana. Para ello se diseñó, bajo el Decreto 1284 de 2000, el Plan Parcial de Renovación Urbana de Naranjal. Este fue el primer Plan Parcial del país, tema que se expandirá en el capítulo 5.

## 4. Gobernanza urbana y producción de ciudad

Como se planteó en el Capítulo 2, según Harvey (2007), la concepción teórica del Estado neoliberal se basa en favorecer la configuración de una estructura social marcada por unos fuertes derechos de propiedad privada individual, así como del imperio de la ley y la garantía de las instituciones del libre mercado y libre comercio. Además, también se plantea que aquellos sectores económicos donde el Estado de la época fordista mantuvo una intervención constante deberían ser trasladados a la esfera privada, ser mercantilizados y reducir su regulación a la mínima expresión posible, dado que estos sectores se comprendían como cruciales a la hora de posibilitar la industrialización y una nueva forma de acumulación capitalista.

Otra característica que Harvey (2007) aborda en relación con la naturaleza misma del gobierno neoliberal es la flexibilización y la relación con lo privado en la administración pública. Si bien el autor usa el primer término para referirse a la flexibilización del sistema laboral, en otro texto Harvey (1990) logra profundizar en él y advierte que la flexibilización neoliberal se refiere a uno de los métodos usados para comercializar cualquier aspecto de la vida que sea ostensible de ser comercializado.

En ese sentido, y volviendo sobre Laval y Dardot (2013), el neoliberalismo también ha configurado unas nuevas formas en que el Estado agencia las relaciones con los individuos, pues este busca entre otros objetivos permitir flexibilización y la acumulación capitalista:

El neoliberalismo no busca tanto el «retroceso» del Estado y la ampliación de los dominios de acumulación del capital, como la transformación de la acción pública, haciendo del Estado una esfera regida, también ella, por reglas de competencia y

sometida a exigencias de eficacia semejantes a las que conocen las empresas privadas. El Estado ha sido reestructurado de dos maneras que se tiende a confundir: exteriormente, mediante privatizaciones masivas de las empresas públicas, poniendo fin al «Estado productor», pero también desde dentro, con la instauración de un Estado evaluador y regulador que moviliza instrumentos de poder nuevos y estructura con ellos nuevas relaciones entre gobierno y sujetos sociales. (p. 275)

Esta orientación conduce a imponer en el corazón de la acción pública los valores, las prácticas y los funcionamientos de las empresas privadas; y conlleva a instaurar una nueva perspectiva de gobierno, que concibe al Estado como una empresa en el mismo plano que las entidades privadas cuyo valor mayor es la competencia. En este contexto es cuando se pasa de la gobernanza de empresa a la gobernanza de Estado (Laval y Dardot, 2013).

Algunos de los cambios en las actuaciones de los gobiernos de la época fordista hacia los gobiernos posindustriales ocurrieron en términos de “de división y rigidez, monopolio en la toma de decisiones, funciones y responsabilidades jerárquicas, rígida focalización de las agendas públicas como eje socioeconómico, dependencia de nuevos actores (privados) e interdependencia entre niveles de gobierno” (Pineda, 2021, p. 45). La forma en que se administra lo público no ha sido la excepción. Desde finales del siglo XX, la administración pública ha dado un viraje hacia formas más gerenciales de comprender lo público, asumiendo instrumentos propios de la Nueva Gestión Pública (NGP). En ese sentido, es necesario preguntarse por la concreción de la actualización capitalista en la administración pública y específicamente en la instituciones o formas que han determinado la ciudad.

Aguilar (2010) plantea como origen de esa gobernanza a la necesidad de alinear y estandarizar las actuaciones de los Estados, reconociendo la existencia de nuevos actores que buscan ser parte activa en las decisiones gubernamentales y que además requieren ampliar el marco de acción de los gobiernos locales, buscando una mayor descentralización del gobierno central. Ello supondría una toma de decisiones más contextualizadas y acordes con la realidad inmediata.

Bajo tal panorama, el Estado colombiano y sus formas de acción debieron alinearse a las nuevas formas de administración pública, las cuales han venido transformándose profundamente desde la década de 1980 y lograron un nuevo marco de acción con la Constitución Política de 1991. Desde allí se han promulgado una serie de leyes, decretos e instituciones tendientes a configurar el Estado neoliberal que hoy es Colombia.

El título VII, capítulo 5, de la Constitución Política consagra los principios de eficacia, economía, descentralización y delegación de las funciones públicas de los órganos administrativos de la nación. Este apartado se concreta mediante la Ley 489 de 1998, en la que se dan las pautas para la configuración administrativa del Estado. Sánchez (1999) concluye que esta ley se caracteriza por proponer unos instrumentos que fortalecen la democracia participativa, desde el ejercicio de control social sobre la administración pública. También simplifica y flexibiliza el sistema administrativo, pues concibe las funciones de la rama ejecutiva no como tareas sino como objetivos, a los cuales se les pueden indilgar coeficientes de cumplimiento y otras medidas de control gerencial. Tercero, entrega una mayor autonomía a las entidades descentralizadas territoriales. Cuarto, reconoce el surgimiento de nuevos entes autónomos; y quinto, propone nuevas formas de organismos como establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta.

Ahora bien, ¿cómo se ha implantado esta institucionalidad estatal posfordista en la ciudad? Como lo muestra Pineda (2021), el punto de partida es la concepción de una nueva administración pública, orientada a los resultados, con esquemas y espíritu gerencial.

Fruto de la NGP y las políticas urbanas a finales del siglo XX e inicio del siglo XXI, hallaron materialidad en las ciudades mediante el nuevo municipalismo. El cambio de lo local como escala geográfica de actuación disminuyó la injerencia de las decisiones nacionales, fenómeno que trasladó las agendas económicas y políticas hacia las ciudades; siendo el espacio urbano susceptible de nuevas actividades relacionadas a la competitividad, especialización y atracción de capitales. (Pineda, 2021, p. 50)

Este trabajo asume como componentes de la gobernanza urbana los procesos, instrumentos o formas de intervención en el territorio que tienen su origen en la mediación gubernamental. Estas actuaciones pueden o no darse de manera formal y tienen la intención de comprender las actuaciones estatales o las de organizaciones de carácter privado en su acepción más amplia.

Si bien la gobernanza urbana como método y enfoque de análisis de la acción pública se origina con la flexibilización de la administración pública y con el surgimiento de la NGP hacia la década de 1990, se considera como un concepto válido de revisar en la medida que se puede evidenciar desde el accionar público una serie de normas, decretos y disposiciones que han originado y potenciado cambios concretos en el territorio. En los que no necesariamente se contó con la participación o socialización de los agentes interesados, pero que sí harían referencia a los intereses de los gobernantes del turno por ejercer algún determinado poder sobre el territorio. Es decir, se debe comprender la gobernanza urbana en su acepción más amplia y relativa a las disposiciones gubernamentales sobre el territorio. Así pues, se extrapolará el concepto como herramienta metodológica que permite comparar cómo se ha flexibilizado el sector de Naranjal y Arrabal.

## **4.1 Gobernanza urbana en Medellín**

La planeación urbana, como componente de la gobernanza urbana, tiene sus antecedentes más lejanos en la ciudad de Medellín hacia finales del siglo XIX con el Acuerdo 4 del Concejo Municipal, cuando se estipuló crear en 1890 un Plan de Ensanche —lo que se debe entender según la terminología de la época como un Plan General— este tuvo como objetivo el

Desarrollo futuro de la ciudad. Ante la evidente estrechez, incompatible con el desarrollo del tráfico y con las "buenas condiciones de higiene", y el "trazado demasiado irregular", se presentaban alternativas de corrección y proyección. Para la mayoría de los concejales resultaba indispensable "evitar este gravísimo mal en lo futuro y sentar las bases de una ciudad que con sus plazas, avenidas y calles



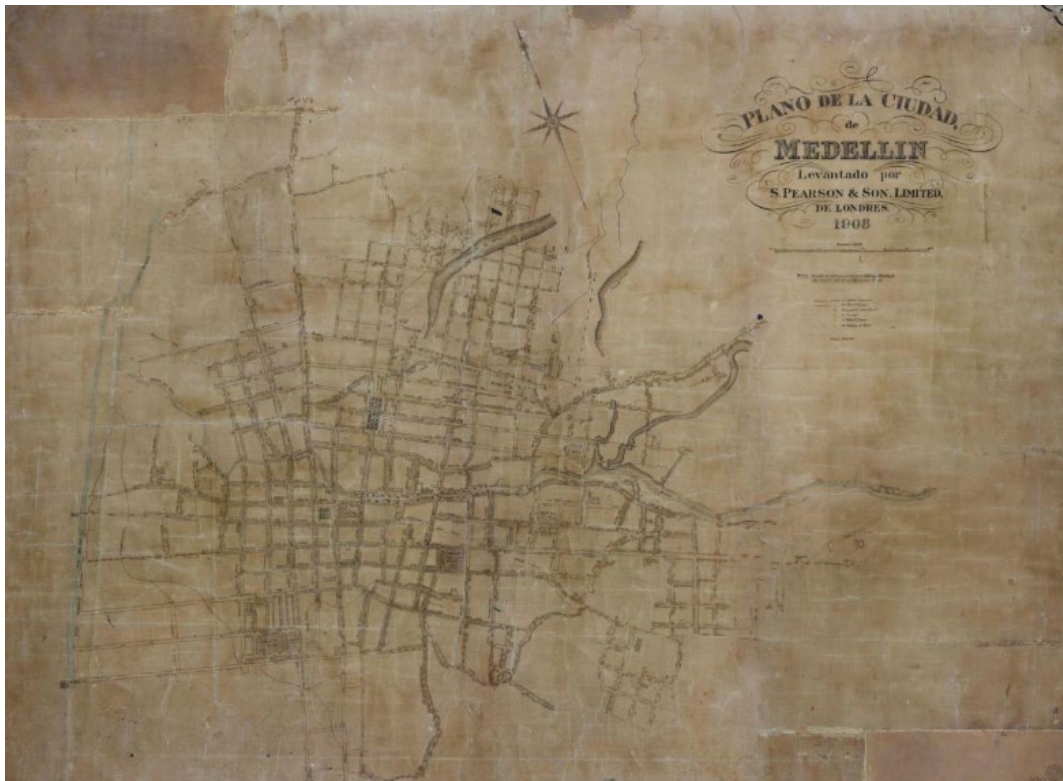
satisfaga plenamente las exigencias del progreso y la higiene. (Perffeti, 1995, pp. 145-146)

Tal objetivo no lograría culminarse, pues la Oficina del Ingeniero de la ciudad no había logrado avances significativos luego de dos años, por lo que el Concejo decidió darlo por terminado.

No sería hasta el año 1910 que la idea de un Medellín Futuro renació en esta institución (...) se dieron en la ciudad varios proyectos de Planos, entre ellos el plano de 1906, del Directorio de Medellín de Isidoro Silva, con participación de los ingenieros Pinillos y Longas y el de 1908, realizado por la firma S. Pearson & Son Limited. (Álvarez, 2020, p. 44).

En la Figura 4-1 puede observarse uno de los planos elaborados por la compañía británica Pearson & Son Limited en 1908 a propósito del Plan de Medellín Futuro y su necesaria organización espacial.

**Figura 4-1:** Plano de la ciudad de Medellín, Acueducto. 1908



Fuente: Obtenido de (Ruiz, 2022, p. 13)

Aunque “La visión de la ciudad que esperaban plasmar los promotores del plan, estaba basada en tres ejes fundamentales: ensanche, higiene y ornato” (Álvarez, 2020, p. 45), este Plan no logró consolidarse completamente por la inexistencia de legislación que le entregara el poder necesario a la municipalidad para adquirir los predios necesarios para la reforma, y sus disposiciones quedaron a medio hacer.

En 1939 se expidió el Acuerdo 65, que reglamentó la elaboración del plano de la ciudad con su ensanche correspondiente. Se hizo énfasis en ubicar las zonas de destinación de usos que habían empezado a ser establecidas desde 1921 (Perffeti, 1995). Este acuerdo tiene una especial importancia, pues fue un antecedente para la actualización urbanística de la ciudad, donde se buscaría identificar o construir la ciudad en virtud del *zoning*, muy en boga debido a la publicación de la Carta de Atenas de Le Corbusier y a lo que después serían los Congresos de Arquitectura Moderna (CIAM).

Es hasta el gobierno de Mariano Ospina Pérez cuando se expide la Ley 88 de 1947, que exhorta a las ciudades a realizar planos reguladores:

Esta ley no solo indicó, que los planes debían plantear mejoras para la ciudad construida, sino también proyectar los nuevos barrios y urbanizaciones y definir los lugares en los que se iban a construir plazas, edificios, parques, escuelas y demás equipamientos. Además, ordenó a Medellín contratar expertos internacionales para el levantamiento de este plan. (Álvarez, 2020, p. 47)

Este último asunto tiene una gran importancia, pues en 1948 la ciudad contrató a los arquitectos Paul L. Wiener y José Luis Sert para la elaboración del Plan Piloto de Medellín. El Plan condujo hacia la configuración territorial de la Medellín industrial, pues los urbanistas habían priorizado la estructura funcional y racional del territorio, en razón de los CIAM, dividiéndolo en cuatro funciones básicas: trabajar, recrear, habitar y circular (Perffeti, 1995). De igual forma, se inició una reglamentación más específica frente a los usos industriales, estos debían ubicarse en zonas que permitieran controlar los residuos y garantizar la asepsia de la ciudad (Cuesta, 2016).

En primera medida, los urbanistas, piensan en la creación de un Área Metropolitana, que permitiera armonizar las relaciones económicas y sociales que se venían dando entre Medellín y su área de influencia regional. Para la función habitar, proponían zonas residenciales aisladas de la industria con capacidad para albergar de 5.500 a 6.000 habitantes. Para recrear, planteaban la creación de un sistema de zonas verdes, integrado por parques, que se realizarían a lo largo de las quebradas. Para trabajar, se pensó en dos frentes, la industria y el comercio, la primera se ubicaría en una gran franja al sur de la ciudad y la segunda a lo largo de las avenidas principales y en el centro de la ciudad. También sugirieron crear un Centro Cívico que concentrara las actividades económicas, políticas, administrativas y culturales en un mismo lugar. (Álvarez, 2020, p. 47)

Con este Plan, la ciudad consiguió expandirse hacia el occidente. Entre los nuevos lugares de urbanización estaban el sector de Otrabanda y concretamente el barrio Naranjal. Para

1977 se realiza un proceso amplio de evaluación de la implementación del Plan, pues se consideraba que la ciudad venía creciendo de manera desorganizada y sin control por parte de las autoridades municipales. La revisión llega a la conclusión de que para 1959 la administración municipal había perdido la visión de conjunto de los planes; prueba de ello es que en 27 años de aplicación del Plan esta fue su primera revisión. Sert concluyó

se conserva en general (el concepto); sin embargo, al observarlos en detalle se notan modificaciones importantes". Es el caso de los usos del terreno, el centro cívico de La Alpujarra, el desarrollo del comercio, la extensión del centro de la ciudad. La suma de estas situaciones comprometió la estructura urbana de Medellín, el Plan se ha alejado de sus valores originales. (Perffeti, 1995, p. 365)

En la década de 1980 se inicia en Colombia un viraje en la configuración del Estado a propósito del reacomodamiento neoliberal. Cuesta (2016) comprende tres fases de esta transformación institucional. La primera se da con la elección popular de alcaldes y gobernadores, que trajo consigo la disolución de entidades nacionales y la transferencia de sus funciones a los municipios. La segunda, como respuesta al déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda y a la crisis industrial de la época, fue cuando el gobierno nacional definió al sector de la construcción como el sector líder de la economía, el que usaría para inyectar capital a la economía mediante el subsidio a la demanda. La tercera transformación se materializó con la promulgación de la Ley 9 de 1989 o Ley de Reforma Urbana.

Posteriormente, fue promulgada la Constitución Política de 1991, esta nueva carta magna hace las veces de gran marco general para las actuaciones en materia estatal y trajo consigo asuntos importantes como el derecho fundamental a la vivienda digna y a la promoción de viviendas de interés social, y se configuró la función social de la propiedad privada (Cuesta, 2016).

#### **4.1.1 Las Alianzas público privadas una nueva herramienta para la gobernanza urbana y producción de ciudad**

Un rasgo particular en la forma de operación del Estado neoliberal es a través del diseño de instituciones que motivan la participación privada, normalmente de empresas o compañías con grandes recursos económicos. Estas instituciones son las Alianzas Público Privadas (APP). Como se mencionó en el Capítulo 2, las APP fueron creadas sobre el argumento de la ineficiencia del Estado a la hora de planear y ejecutar obras, aunado a la corrupción como un problema casi inherente a él. De esta manera, se propone que las empresas privadas puedan asumir tareas que para el gobierno serían complejas o riesgosas de asumir (Cañete, 2018).

Como fruto de la apertura económica y de la actualización de la estructura gubernamental —o como lo mencionan Laval y Dardot (2013) del surgimiento del gobierno empresarial— en 1993 se configura la Ley 80, que reglamenta las concesiones viales en favor de privados. Este fue el principal antecedente de la formalización de la relación comercial entre el Estado y un privado que asume las funciones del gobierno. Bajo esta figura, se establece que los contratos del Estado por concesión

son los que celebran las entidades estatales con el objeto de otorgar a una persona llamada concesionario la prestación, operación, explotación, organización o gestión total o parcial de un servicio público, o la construcción, explotación o conservación total o parcial de una obra o bien destinados al servicio o uso público por cuenta y riesgo del concesionario. (art. 32, Ley 80 de 1993)

Esta forma jurídica-contractual tuvo una transformación con la Ley 1508 de 2012, pues se instaló la posibilidad de que las APP se dieran ya no sólo en la construcción de infraestructura física, sino que amplió las formas de actuación en la contratación de servicios con los privados. Allí se abrió la puerta para incluir en el portafolio de las APP a la infraestructura social.

Ese mismo año, la Alcaldía de Medellín, bajo el Decreto 1364, creó la Agencia para las Alianzas Público Privadas (AAPP). Dicha agencia se establece como una unidad administrativa especial, con personería jurídica, presupuesto propio y adscrita a la Vicealcaldía de Ciencia y Tecnología. Con el Decreto 833 de 2015 de la Alcaldía de Medellín se modifica su perspectiva, haciéndola una entidad con autonomía administrativa, y se le agrega un nuevo componente a su nombre, pasó a llamarse “Agencia para la

Gestión del Paisaje, el Patrimonio y las Alianzas Público-Privadas” (art. 357). Igualmente, se modifica su el objeto

Gestionar y promover las acciones que garanticen la cualificación, sostenibilidad y mantenimiento del Sistema Público y Colectivo definido en el POT, enfocándose al espacio público de esparcimiento y encuentro, paisaje, patrimonio, los equipamientos y demás bienes fiscales que hagan parte de los correspondientes proyectos; realizar la gestión requerida para promover la generación o incremento de recursos a través de la implementación y gestión de los instrumentos financieros definidos en el POT y fomentar la incorporación de capitales privados a proyectos de inversión de beneficio público. (Decreto 833 de 2015, art. 357, pp. 106-107)

La AAPP está compuesta por la dirección general, tres subdirecciones (APP, Paisaje y Patrimonio y Gestión Inmobiliaria) y la dirección técnica de la entidad. Su sede se ubica en el centro de la ciudad, en el edificio patrimonial de La Naviera, construido en 1949.

La Subdirección de Gestión del Paisaje y del Patrimonio se encarga de la cualificación del espacio público: “gestión y promoción de acciones para la cualificación mantenimiento del sistema público y colectivo el paisaje y el patrimonio” (Agencia APP, 2023, p. 5) y tiene en su ejecución más de 13 proyectos, dentro de los cuales destacan las galerías a cielo abierto de arte urbano en la calle Barranquilla, en Provenza y el mural Constelaciones en la Comuna 3 y en Punto Cero. También edifica muros verdes como el del Centro Administrativo La Alpujarra e interviene parques públicos como El Parque Bolívar.

Su otra función es la operación del instrumento de financiación del Plan de Ordenamiento Territorial como el Aprovechamiento Económico del Espacio Público. En síntesis, esta subdirección se encarga de “poner bonita la ciudad, hacer muros verdes, iluminación arquitectónica, la puesta en valor del patrimonio construido, nosotros somos los de las fachadas coloridas y llamativas” (Rodrigo Foronda, 13 de diciembre de 2023, comunicación personal).

Por otro lado, está la subdirección de gestión inmobiliaria, esta se encarga de la administración de los bienes inmuebles de la ciudad:

Es la agencia inmobiliaria de la administración. Medellín tiene 11.000 bienes fiscales; el estadio, la Alpujarra, las unidades de Metrosalud, etc. Esas no tienen vocación comercial, nadie te viene a comprar, pero también se encarga de otros bienes con características comerciales. (Rodrigo Foronda, 13 de diciembre de 2023, comunicación personal)

Ahí aparece la operación urbana en Prado, con el objetivo de embellecer el territorio y hacerlo un atractor turístico.

Lo que hace la Subdirección de Gestión Inmobiliaria es coger todos esos bienes e irle a buscar un cliente para que sea un gana-gana, que el particular haga plata, que nos parece muy bueno y que la administración explote socioeconómicamente ese bien. Por ejemplo, Prado va a detonar turísticamente el sector. Los turistas van a ir a Prado, eso va a ser una especie como de Mercados del Río, pero ya para los turistas internos y externos. (Rodrigo Foronda, 13 de diciembre de 2023, comunicación personal)

Este ejemplo en particular se refiere a la Casa Prado, en la cual se firmó un contrato de arrendamiento a 15 años con un valor casi simbólico a cambio de la rehabilitación y adecuación funcional de la propiedad (Agencia APP, 2023). Esta casa se puede observar en la Figura 4-2.

El espíritu de la APP en teoría, no está en función de beneficiar a un gran capital ni en construir una gran infraestructura, sino en pro de construir una ciudad con características globales, como dice Sassen (2007), en razón de los flujos migratorios.

Para la Administración una APP no tiene que necesariamente dar plata, ese no es siempre el negocio, hay otras ocasiones en las que no se necesita plata, pero si es mi negocio que eso [Barrio Prado] se vuelva un sector bacano, que empiecen los chancleteros, que empiecen a ir los gringos y que Prado empiece a cobrar en la dinámica que tiene hoy Provenza, por ejemplo. El tema de la gentrificación es otra discusión, pero así, en seco, para la Administración es muy bacano que Prado empiece a ser productiva económicamente y que empiece a ver cosas en Prado y

que dejen de estar los inquilinatos. (Rodrigo Foronda, 13 de diciembre de 2023, comunicación personal)

**Figura 4-2:** Adecuación del Salón Prado.



Fuente: Obtenido de (Agencia APP, 2023, p. 40)

Finalmente, está la Subdirección de Asociaciones Público Privadas, esta se encarga de la configuración de las concesiones vía APP y pueden ser de iniciativa privada o pública. Las APP de iniciativa privada parten del interés del privado en desarrollar la alianza, para eso debe

llevar a la administración un estudio de prefactibilidad para ser estudiado, la siguiente fase sería los estudios de factibilidad que cuestan alrededor de 6.000 millones de pesos y son los estudios tectónicos, técnicos, jurídicos, financieros, estratégicos, comerciales, entre otros. Si la factibilidad es positiva, se puede continuar con la concesión. (Rodrigo Foronda, 13 de diciembre de 2023, comunicación personal)



Es decir, las APP no están diseñadas para que sean pequeños propietarios los que toquen las puertas de la administración o quienes inviten al Estado a hacer parte de un negocio en concreto. La estructura estatal favorece a una clase económica en particular. Como lo plantea Carlos Montoya, extrapolándolo más allá de la AAPP hacia acciones gubernamentales como los Planes Parciales: “pero en las alianzas lo público es cualquier estamento como la EDU, Findeter, Ministerio, etcétera ¿Privados quién? Concreto Ramón H, o sea, privado no es el propietario en particular, ese no se considera ente privado” (Carlos Montoya, 15 de diciembre de 2023, comunicación personal).

En esa vía, esta subdirección ha llevado a cabo el diseño y la factibilidad de dos proyectos de iniciativa pública: la modernización del Estadio Atanasio Girardot y el Centro de Detención Privativa para Sindicados (ver Figura 4-3). Si bien ambos proyectos ya están diseñados, el proyecto de la cárcel está próximo a salir a licitación. Se convertirá en la primera cárcel del país en ser construida y operada por un privado, dejando de lado al INPEC (Rodrigo Foronda, 13 de diciembre de 2023, comunicación personal).

**Figura 4-3:** Modernización del Estadio y Centro Carcelario por APP



Fuente: (Agencia APP, 2023, pp. 30-31)

Si se parte de cuestionar la concepción empresarial que el neoliberalismo le ha otorgado al Estado, donde formas de gobierno como las APP “son el futuro de la administración pública. Pues es que si no es con recursos privados haciendo la inversión es muy difícil para la administración, al Estado le queda muy difícil hacer ese tipo de obras” (Rodrigo Foronda, 13 de diciembre de 2023, comunicación personal), se puede confirmar lo expuesto en el Capítulo 2. La forma en la que se está produciendo la ciudad es bajo un

esquema empresarialista, basado en resolver indicadores, aminorar costes y “trasladar los riesgos; los financieros y los de la operación. Ese es el negocio.” (Rodrigo Foronda, 13 de diciembre de 2023, comunicación personal).

Con esto último, se puede incluso proyectar una nueva actualización en la administración pública, pues ya no se habla sólo en términos de eficiencia, economía e indicadores basados en la NGP, sino que se le agregan a la acción pública nuevos conceptos clave del sector financiero como el traslado del riesgo financiero y operativo. Sería conveniente preguntarse si realmente existe un tipo de riesgo de operación para el Estado, o si estos se deben a los fallos y contradicciones mismos inducidos por la nueva razón del mundo.

Aunque la relación entre el Estado y el privado va a existir, el foco del asunto está en cómo se configura esa relación, si benéfica efectivamente para el Estado o si por el contrario la relación está diseñada en función del lucro excesivo del privado. “Esa mentalidad (la del lucro), digamos, no es que sea mezquina, es que es su naturaleza, esa es su naturaleza. Lo que pasa es que esa naturaleza debe ser orientada, administrada por valores superiores al lucro desmedido” (Carlos Montoya, 15 de diciembre de 2023, comunicación personal).

Carlos Montoya propone, a grandes rasgos, un modelo de intervención en el territorio que permita construir sobre el marco normativo ya existente, pero de mano de los habitantes del territorio, siendo lucrativo y beneficioso para las partes involucradas. Este tiene tres aspectos fundamentales: la participación real, las garantías de permanencia y la vivienda de bajo coste como eje central. Montoya propone como valor fundamental la participación activa y real de las personas directamente impactadas por la obra, no hacerlo a través de las Juntas de Acción Comunal, pues según él ese fue el error de la construcción de la Biblioteca España. La EDU contestaba frente al proceso de gestión social y predial “es que nosotros concertamos eso con la Junta de Acción Comunal. ¿Qué tiene que ver la JAC con mi casa? es que la JAC es para gestionar la vía, para gestionar las obras públicas del barrio, no para hacer una concertación” (Carlos Montoya, 15 de diciembre de 2023, comunicación personal). Además de la no representatividad, Montoya menciona que se requiere que el tratamiento de renovación urbana no signifique el desplazamiento de la población, sino que los propietarios se hagan socios de la intervención y de esa manera

se pueda “negociar condiciones de permanencia en el barrio” (Carlos Montoya, 15 de diciembre de 2023, comunicación personal).

El modelo de intervención propuesto por Montoya inicia con la adecuación del terreno en cabeza del Estado, lo que significa la ampliación de vías, de redes y disposición del espacio público. También se debe configurar una fiducia en la que los propietarios del terreno sean socios y aporten sus predios. Suponiendo que los propietarios son comerciantes, se les garantizará los dos primeros niveles de la edificación para su uso comercial. La caja de compensación familiar asumiría el rol de promoción y venta de la obra, y la administración de los pisos intermedios para dotarlos de servicios, de tal forma que sean útiles para la comunidad. La firma constructora ejecuta la obra y comercializa las viviendas.

Al final, este modelo propuesto por Montoya posibilita que cada actor ejecute la actividad a la que se debe, sin necesidad de extralimitarse, como considera que ocurre en la ejecución de los Planes Parciales en la actualidad. Lo más importante es que tiene presente a los actores y dinámicas propias que ya tiene el territorio antes de la intervención estatal.



## **5. Plan Parcial Naranjal: gobernanza urbana para la flexibilización del territorio**

### **5.1 Ubicación y contexto previo a la intervención**

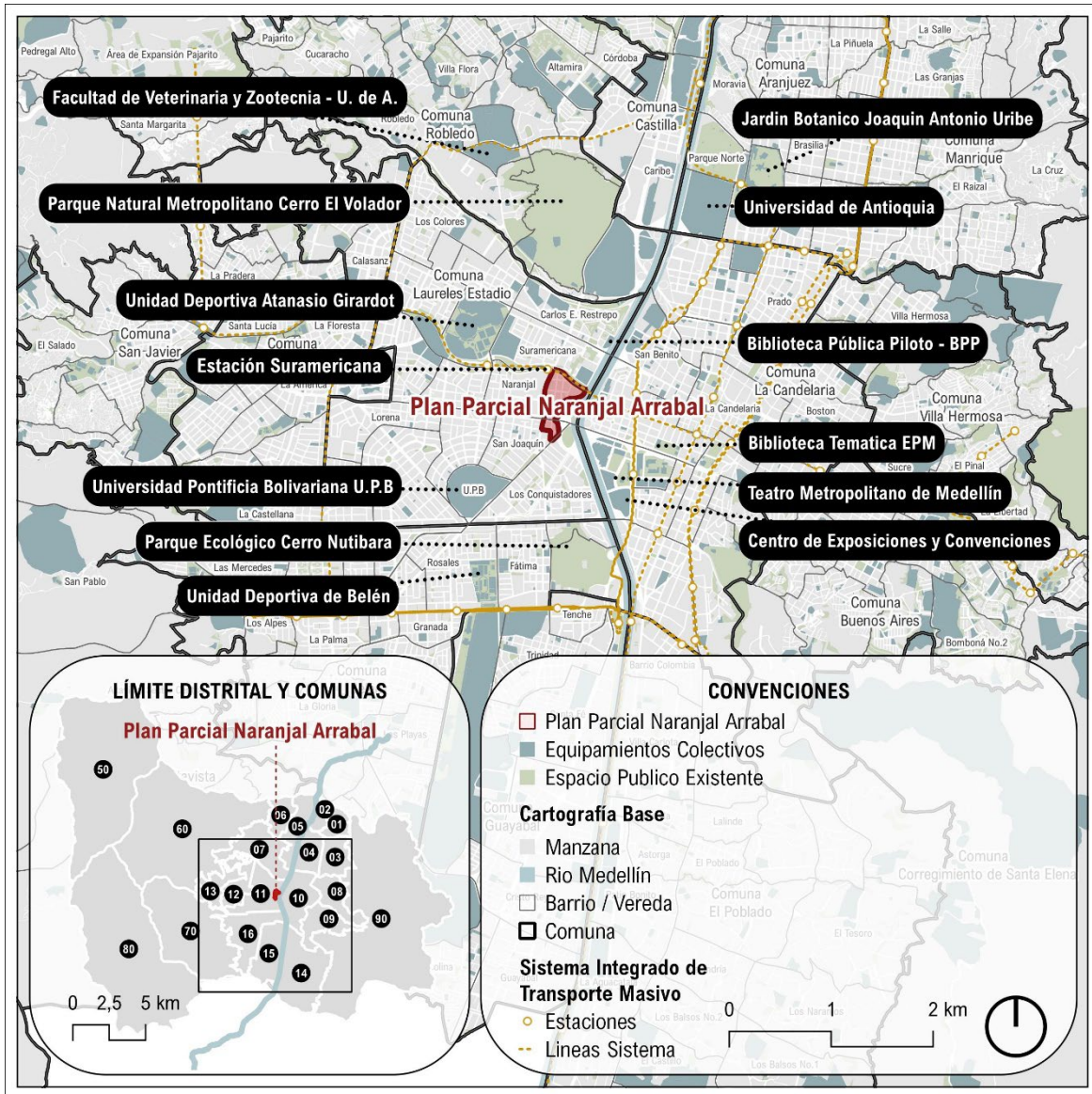
El Plan Parcial de Naranjal (PPNA) se instala al Centro Occidente de la ciudad, más concretamente en el barrio Naranjal, sector Arrabal, ubicado en la Comuna 11 Laureles-Estadio (Ver Figura 5-1). Está comprendido dentro del polígono de Renovación Z4\_R\_7 Naranjal y el polígono de Consolidación Z4\_CN1\_12 Conquistadores, en el barrio San Joaquín. El área determinada para el PPNA está comprendida por el POT del 2014 como el Área de Intervención Estratégica Macroproyecto Rio Centro. Está enmarcado entre la Avenida Bolivariana y la calle Pichincha, y entre carrera 63A y la carrera 65. El barrio es contiguo al lote donde otrora se ubicó la fábrica Tejicondor, y donde hoy se ubican los establecimientos comerciales de gran superficie como Homecenter, Mackro, Tugó y Jumbo.

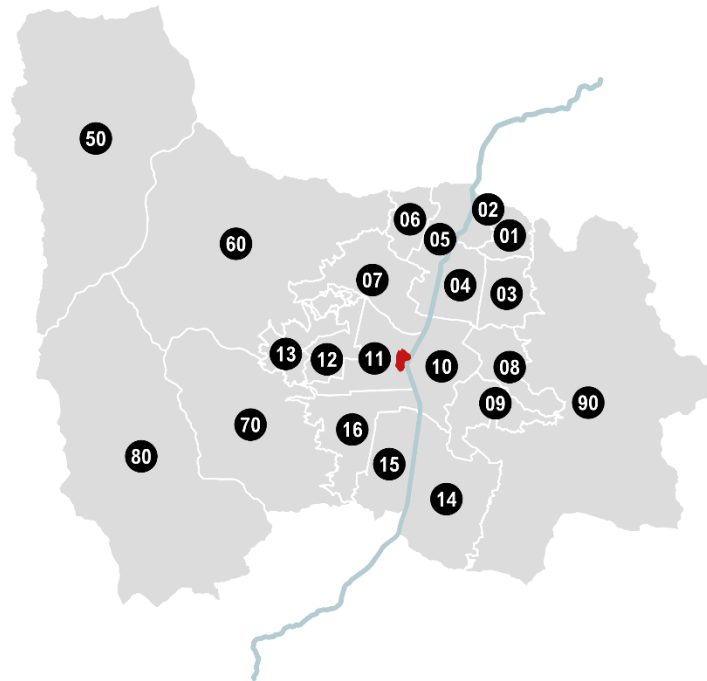
Es importante tener presente que este sería el primer Plan Parcial diseñado en Colombia, pues fue adoptado en diciembre del 2000 bajo el decreto 1284, justo después de la promulgación de la Ley 388 en la que se introdujeron las actuaciones urbanísticas y los instrumentos de gestión del suelo (Álvarez, 2020).

Naranjal contiene una especial importancia en razón de su ubicación (Ver figura 5-1). Es una zona que goza de cercanía a lugares estratégicos de la ciudad con distintas funcionalidades. Es vecino del Centro de Espectáculos La Macarena y del Estadio Atanasio Girardot, y de los cuatro almacenes de gran superficie mencionados, además del almacén Éxito en la calle Colombia. Cuenta con gran facilidad de transporte debido su vecindad con la Estación del Metro de Suramericana, con la calle San Juan y con varias universidades como La Universidad Pontificia Bolivariana, la Universidad Nacional de Colombia, la Universidad Católica Luis Amigó y la Institución Universitaria Salazar y

Herrera. También está próximo a espacios culturales como la Biblioteca Pública Piloto y la Facultad de Artes de la Universidad de Antioquia. Queda relativamente cerca de importantes infraestructuras de espacio público como la Plaza de la Libertad, el Parque de los Pies Descalzos y Parques del Río. Finalmente, está cerca edificios de importancia administrativa y municipal como el Centro Administrativo La Alpujarra, el edificio de EPM, Corantioquia y los juzgados del Tribunal Administrativo de Antioquia.

**Figura 5-1:** Ubicación Naranjal





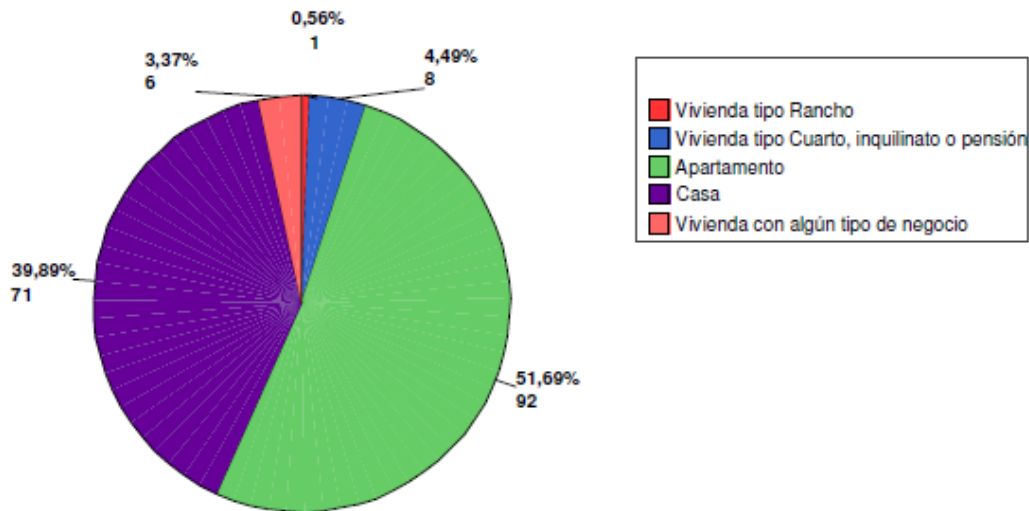
Fuente: Elaboración propia

En el censo realizado por el Centro de Estudios de Opinión de la Universidad de Antioquia en el 2006, se concluía que había 247 predios, de los cuales 69 pertenecían a la Unidad Residencial La Macarena. De estos, el 81% fueron categorizados como estrato socioeconómico medio-bajo o estrato 3. Igualmente, 33 predios se ubicaban es estrato 2, o sea, bajo. Solo un predio estaba tipificado como estrato 4 o medio alto (CEO, 2006).

En relación con la tipología de la vivienda (ver Figura 5-2) de los 178 predios establecidos en Naranjal; 92 son apartamentos, 71 son casas, 8 son viviendas tipo cuarto, 6 son viviendas con algún tipo de negocio y 4 son vivienda tipo rancho (CEO, 2006).



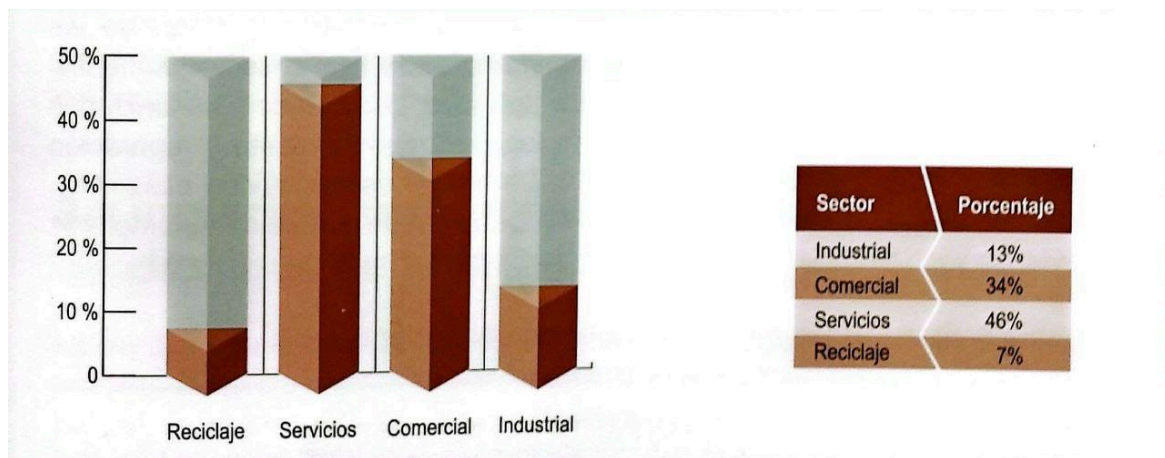
Figura 5-2: Tipología de vivienda 2006 en Naranjal



Fuente: Obtenido de (CEO, 2006, p. 33).

Como se mencionó en el Capítulo 3.2.1, Naranjal tiene un uso económico históricamente dedicado a la mecánica automotriz (especializada en camiones), cerrajerías, tornos y puntos de recolección de material reciclado. No obstante, existen otras unidades de negocio, como se puede observar en la Figura 5-3. Allí se ubican 275 unidades económicas formales, de estas, el 46% (126) se dedican al sector servicios, muy probablemente en relación con la mecánica y el sector automotriz; mientras que el 24% son del sector comercial y el 7% se dedican al reciclaje y recuperación de material (Rincón, Lozano y Vásquez, 2020).



**Figura 5-3:** Tipo de actividad económica formal

Fuente: Obtenido de (Rincón, Lozano y Vásquez, 2020, p. 129)

Del total de unidades económicas, el 86.5% estaban en locales arrendados, el 3.3% en un subarriendo y apenas el 9.8% en locales propios. En cuanto a la antigüedad en los negocios, el 38% tenían en el sector más de tres años y el 62% tenían una antigüedad mayor a cuatro años (Rincón, Lozano y Vásquez, 2020, p. 129).

Las anteriores cifras denotan arraigo por parte de los comerciantes con el territorio, pues la mayoría pagan arriendo y llevan más de cuatro años laborando en el sector. Lo que genera un gran sentido de arraigo por el barrio, razón misma que explica en parte la gran capacidad de agencia generada durante las manifestaciones en defensa del barrio Naranjal en el año 2015, tal y como se verá más adelante.,

“Naranjal es un territorio de arrendatarios y poseedores” (Luzmary González, 13 de noviembre de 2023, comunicación personal) este aspecto de los arrendatarios y poseedores representó uno de los eslabones más problemáticos a la hora de implementar el PPNA, pues hacia poco eficiente la negociación con los propietarios legales de los predios, esto en razón a que son personas que ya han fallecido y entregaron vía contratos de compraventa los predios, y estos a su vez han sido cedidos a otras personas que hoy se hace difícil poder encontrarlos, así pues, la expropiación por interés público se convirtió en el vehículo legal para que la EDU se hiciera con la propiedad de los predios.

Por otra parte, el sector informal se componía de 75 unidades económicas, de estas, el 84.8% se dedica al mantenimiento y la reparación de vehículos automotores (Ver Tabla 5-1). Es decir, la vocación productiva preponderante del sector eran los talleres de vehículos livianos y pesados, ambos subsectores con el 41.3% del total. También vale la pena mencionar que, según el mismo estudio, para el 2006 el 81.3% de los casos son propietarios del establecimiento y llevan más de 6 años de estar ubicados en el sector. Lo que contribuye aun más con la afirmación alrededor del fuerte arraigo de los habitantes por su territorio.

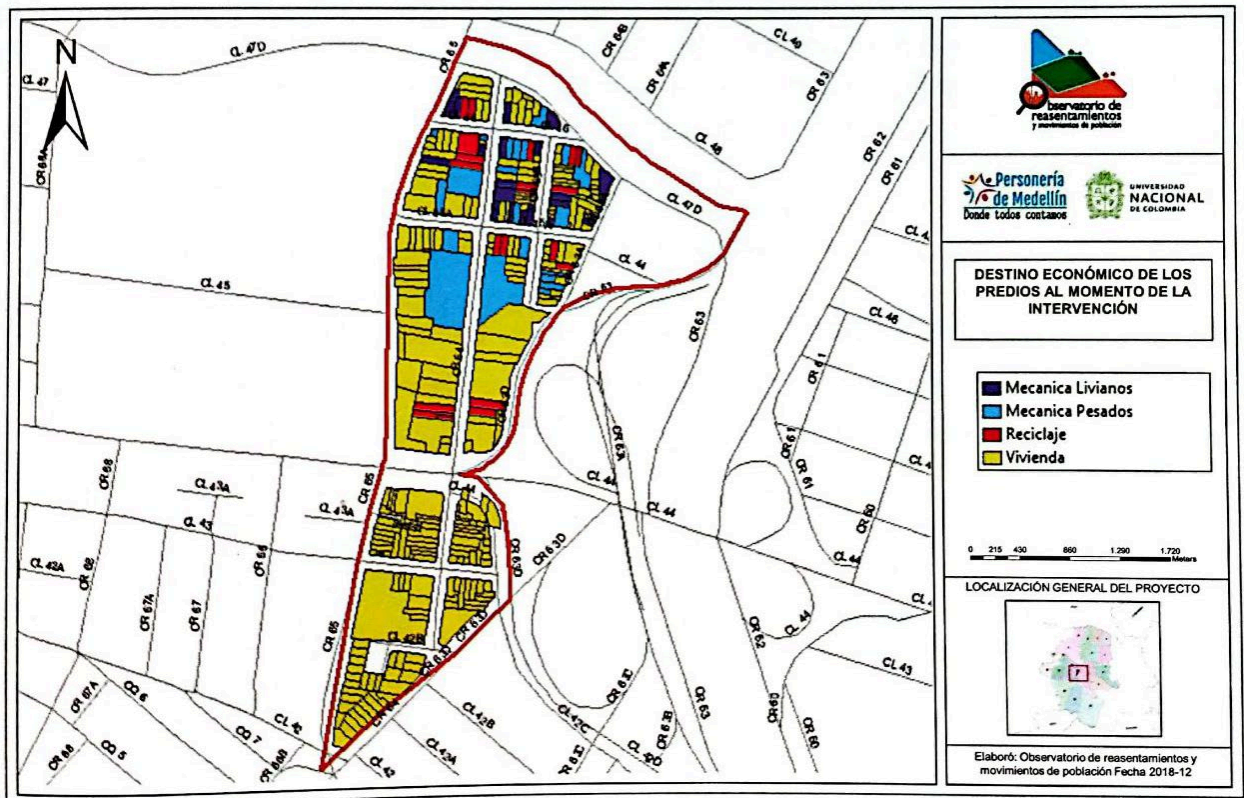
**Tabla 5-1:** Tipo de actividad económica informal.

Sector económico	Frecuencia	Porcentaje
Mantenimiento y reparación de vehículos automotores	39	84,8
Comercio al por menor de productos textiles, en establecimientos	1	2,2
Comercio al por menor de prendas de vestir y sus accesorios	1	2,2
Mecánica en general	1	2,2
Almacenamiento y depósito	1	2,2
Actividades de estaciones de transporte	1	2,2
Actividades de investigación y seguridad	1	2,2
No informa	1	2,2
Base	46	100
No aplica	29	

Fuente: Obtenido de (Rincón, Lozano y Vásquez, 2020, p. 130)

Finalmente, y como se muestra en la Figura 5-4, la destinación económica que tenía el sector antes de la intervención era mayoritariamente alrededor de la vivienda. Seguido de esto, la actividad económica preponderante era la mecánica de vehículos pesados y livianos. En los primero había al menos 17 establecimiento dedicados a este trabajo, mientras que había al menos 17 lugares dedicados al acopio de material de reciclaje.

**Figura 5-4:** Destinos económicos de los predios al momento de la intervención



Fuente: Obtenido de Obtenido de (Rincón, Lozano y Vásquez, 2020, p. 143)

## 5.2 Primeras muestras de gobernanza urbana en el barrio (1959 – 1990)

Si bien la gobernanza urbana como método y enfoque de análisis de la acción pública se origina con la flexibilización de la administración pública y con el surgimiento de la NPGP hacia la década de 1990, se considera como un concepto válido de revisar en el periodo mencionado (1959-1990) en la medida que se puede evidenciar desde el accionar público una serie de normas, decretos y disposiciones que han originado y potenciado cambios concretos en el territorio. En los que no necesariamente se contó con la participación o socialización de los agentes interesados, pero que sí harían referencia a los intereses de los gobernantes del turno por ejercer algún determinado poder sobre el territorio. Es decir, se debe comprender la gobernanza urbana en su acepción más amplia y relativa a las

disposiciones gubernamentales sobre el territorio. Así pues, se extrapolará el concepto como herramienta metodológica que permite comparar cómo se ha flexibilizado el sector de Naranjal y Arrabal.

A propósito de la adopción del Plan Piloto de la ciudad propuesto por los arquitectos Wiener y Sert, en el que se privilegiaba el aspecto funcional del territorio, Naranjal sería definido como área apta para el asentamiento industrial, en función de su cercanía al Río Medellín, que le permitía verter allí sus aguas residuales del proceso de producción de los telares (Cuesta, 2016). Este fue el primer uso del suelo entregado desde la administración municipal al territorio. Se le entregó al sector una zonificación Residencial tipo R-1, lo que significa que era un terreno con una urbanización incipiente. Mientras, en lo industrial y comercial se planteó el uso de comercio lineal sobre San Juan y una categoría de I-2, lo que se traduce en un terreno apto para la industria mediana (DAP, 1998).

En 1962 se expide el primer Código de urbanizaciones, mediante el Acuerdo 38/1962 en el que estipulaban normas y categorías muy generales para la urbanización (primera, segunda y tercera). Naranjal sería categorizado allí como área residencial de baja densidad (R- 2A) y RM 2A, es decir, en lotes con un área mínima de 300 m<sup>2</sup> (DAP, 1998). En 1968 sólo se realizó una actualización sobre la norma del área a edificar, se redujo a 225 m<sup>2</sup>.

Según la Resolución 12 de 1973, el barrio Naranjal fue declarado apto para la construcción de conjuntos multifamiliares, podrían ser edificios de tres o más pisos destinados a vivienda, o con comercio básico en el primer piso. La Resolución 14 de 1975 aprobó la creación de la Unidad Residencial La Macarena con 12 bloques de 8 apartamentos cada uno. El Decreto 385 de 1976 amplió el perímetro del área central de la ciudad, incluyendo en dicha zona a Naranjal, pues hasta este momento el límite era el Río Medellín. Con esta ampliación se asignaron nuevos usos al barrio Naranjal (Ver Figura 5-4), entre los cuales entró el de los talleres de mecánica, que permitió formalizar parte este sector económico que ya se había implantado allí desde la década de 1950 a propósito del copamiento de talleres y demás servicios relativos a la mecánica automotriz de Barrio Triste.

**Figura 5-5: Usos asignados para Naranjal 1976****Residencial**

R-2 Vivienda bifamiliar y multifamiliar

**Comercio**

C-3 Comercio Minorista de tipo central  
C-9 Comercio Mayorista de exposición sin  
almacenamiento anexo y sin expendio  
directo.

**Servicios**

- S-4** Talleres de servicios livianos mixtos  
(Comerciales y a consumidores)
- S-5** Servicios medios a consumidor
- S-6** Servicios personales especiales
- S-7** Servicios personales generales
- S-8** Oficinas en general
- S-9** Servicios institucionales, bancarios.  
educativos y hospitalarios.

Fuente: Obtenido de (DAP, 1998, p. 50).

Con la expedición del Acuerdo 38 de 1990 se dieron varios cambios en Naranjal, pues dejó de ser parte del área central y se le asignó la categoría de Centro de Zona. Esto la hizo más independiente frente a la planificación del centro de la ciudad y le dio un tratamiento de área en transición; se pretendía que usos distintos al comercial, de servicios o de vivienda se trasladaran del sector (DAP, 1998). Esto fue lo que terminó sucediendo en la década del 2000 con Tejicondor, pues se trasladaría hacia la planta de Fabricato en Bello y la sede alterna de Tejicondor en Barbosa.

**Tabla 5-2:** Resumen accionar normativo 1951-1990

<b>ANTECEDENTES DE GOBERNANZA URBANA EN NARANJAL</b>			
<b>Año</b>	<b>Acción</b>	<b>Norma</b>	<b>Implicación</b>
1951	Plan Piloto de la Ciudad	Residencial tipo R-1 Industrial y Comercial categoría de I-2	Área de edificación incipiente, apta para el asentamiento industrial y lo comercial sobre San Juan
1962	Acuerdo 38/1962	Área residencial de baja densidad (R-2A) y RM 2A	Área residencial de baja densidad. Construcciones de más de 300 m2
1968	Actualización de la norma		Se redujo el área de edificación a 225 m2
1973	Resolución 12	Apto para la construcción de edificios residenciales	De tres o cuatro pisos
1976	Decreto 385	R2, C3, C9, S4	Reconocimiento de la actividad de mecánica automotriz
1990	Acuerdo 38/1990		Área en transición

Fuente: Elaboración propia

### **5.3 Nuevas formas de gobernanza urbana para la flexibilización del territorio (1998 – 2020)**

Con fundamento en la Ley 388 de 1997, la Alcaldía de Medellín en cabeza de Juan Gómez Martínez inició el proceso para aplicar los instrumentos de gestión estipulados en ella. Desde allí se adoptaron los conceptos de actuación urbanística y especialmente el de “renovación urbana”, asignado específicamente a Naranjal. Cabe mencionar que este mismo tratamiento se le aplicó a Niquitao (DAP, 1998), ambas zonas tienen en común la relativa cercanía con el centro de la ciudad, es decir, están en una ubicación privilegiada. Llama la atención que, para el piloto que se estaba diseñando en Naranjal, se contaba con el “apoyo y colaboración de diferentes entidades gremiales como la Promotora inmobiliaria, la Lonja de Propiedad Raíz y la Cámara de Comercio de Medellín” (DAP,

1998, p. 42). La idea de la Alcaldía con estos pilotos era allanar el terreno para la inclusión de estos actores en la construcción de Planes Parciales, lo que en efecto resultaría sucediendo en años posteriores.

El primer POT formulado en Medellín se hizo bajo el Acuerdo 62 del 1999. Este sustentó el modelo de ciudad en los principios de “sostenibilidad ambiental, competitividad, equidad social y equilibrio funcional del territorio” (Alcaldía de Medellín, 2000, p. 2):

Planteó un crecimiento urbano hacia dentro, con bordes de protección que frenaran la expansión de los asentamientos humanos. Consideró al río y los cerros tutelares como elementos ambientales integradores del desarrollo urbano y escenarios para la generación de espacio público. (Álvarez, 2020, p. 75)

El POT de 1999 en su artículo 105 estipulaba para los planes parciales de tratamientos estratégicos que

con miras a generar nuevos desarrollos en áreas de expansión, una transformación urbanística significativa en sectores de localización estratégica, buena dotación de servicios públicos, transporte y equipamientos y con potencial de aportar a la construcción del “Modelo de Ciudad” propuesto por el Plan. Se refieren fundamentalmente a tratamientos de desarrollo, redesarrollo y renovación urbana, experimentando los instrumentos de gestión y desarrollo asociativo público – privado, unidades de actuación urbanística, reparto equitativo de cargas y beneficio, entre otras figuras. (Concejo de Medellín. Acuerdo 62 de 1999, p.54)

Igualmente, concebía concretamente para el Plan Parcial de Naranjal en específico como un

proyecto asumido con criterio social y amplia participación de la comunidad afectada y la ciudadanía en general, servirá de experiencia modelo en la utilización de los instrumentos de la Ley para tratamientos de renovación, replicable en posteriores situaciones similares.

Es importante resaltar este hecho pues es el antecedente fundante de la participación público-privada para el diseño, construcción y operación de los planes estratégicos urbanos. Hasta este momento, si bien se había dado este tipo de alianzas de facto, es

este el antecedente a la configuración de la APP para determinar la construcción de la ciudad.

### **5.3.1 El Plan Parcial de Naranjal y Arrabal una tensión constante**

Ahora bien, como resultado del piloto emprendido en 1998 para el diseño del Plan Parcial de Naranjal, y con su inclusión en el POT de 1999, la Alcaldía de Medellín adoptó de manera oficial el Plan Parcial de Renovación Urbana de Naranjal bajo el Decreto 1284, el 19 de diciembre del 2000. Con este la administración municipal “buscaba conjurar el conflicto dado por la baja densidad del sector, por la utilización inapropiada de los espacios públicos y por la contaminación ambiental que allí se generaba”

En este texto se cita a una mesa de trabajo entre la administración municipal y habitantes del barrio, esta se supone había venido trabajando desde 1998 en aras de lograr acordar con los residentes unos parámetros para desarrollar el proyecto de renovación urbana, incluso se habla de elaborar una consulta ciudadana que refrende lo acordado. Además, dentro de la exposición de motivos determina que este proyecto solo podrá desarrollarse “con criterio social y amplia participación de la comunidad afectada y de la ciudadanía en general” (Alcaldía de Medellín, Decreto 1284, p. 1).

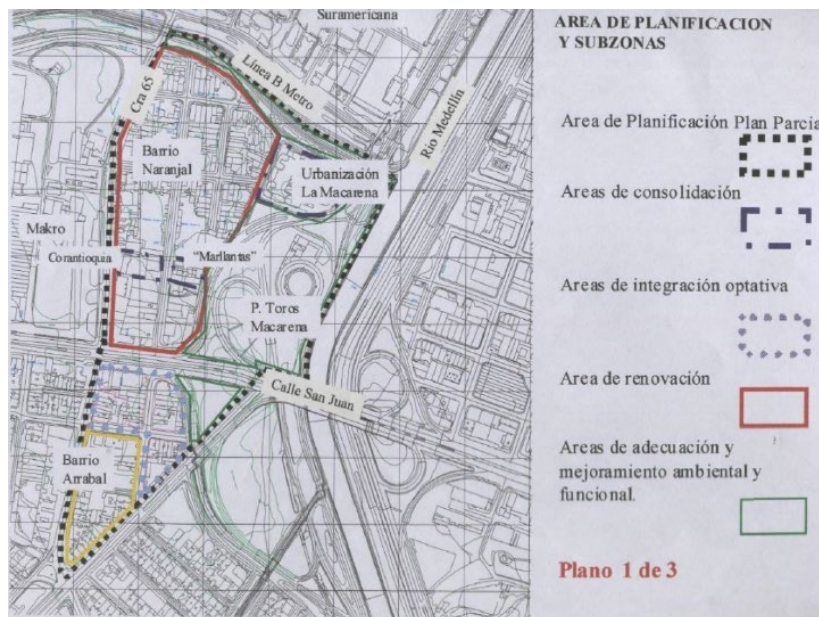
Al final, esta mesa de trabajo se redujo a dos reuniones en las que no se logró mayor avance, más bien, funcionó como detonante para que la comunidad se organizará desde diferentes sectores como lo fueron los mecánicos, propietarios, residentes y los pocos industriales de la zona, para oponerse al posible desalojo del territorio. Es en ese sentido, que la administración municipal expide los decretos 1598 y 2210 del 2001 con los que intentan configurar una Coordinadora del PPNA. (Rincón, Lozano y Vásquez, 2020)

Se intentó conocer las actas de las reuniones de instalación o seguimiento de esta mesa de trabajo, pero no fue posible. Luego de un proceso de averiguaciones externas y un derecho de petición, este no fue resultado, por lo que no se logró constatar el real alcance y nivel de participación efectiva por parte de la comunidad. En síntesis, la idea de construir proyectos con criterio social y amplia participación sigue siendo un asunto meramente formal y no de concreciones reales y vinculantes.



Esta Coordinadora lograría acordar entre las partes la delimitación definitiva de los polígonos que serían intervenidos y que quedarían en pie desde ese momento. De esta manera, se construyeron los perímetros de intervención observados en la Figura 5-6. Otro aspecto fundamental, es que sería bajo este decreto que se suspendería la posibilidad de que los habitantes de Naranjal pudiesen desarrollar en altura su predio, lo que a la postre se redundaría en el congelamiento urbanístico del sector.

**Figura 5-6:** Área de planificación PPNA 2000



Fuente: Obtenido de (Echeverry, 2016, p. 93)

En el 2006 se aprobaría la revisión de mediano plazo del anterior POT bajo el Acuerdo 46. En este caso Naranjal se mantiene mayoritariamente bajo el tratamiento estratégico de renovación y se le da el código de Z4\_R\_7 como aparece en la Figura 5-7. Lo que significa que la zona había sido diagnosticada como una “Zona deteriorada y en conflicto funcional (...) promover importantes transformaciones en zonas que cumplen un papel fundamental en la consolidación del modelo de ordenamiento propuesto por el Plan” (Concejo de Medellín, 2006. P.119)

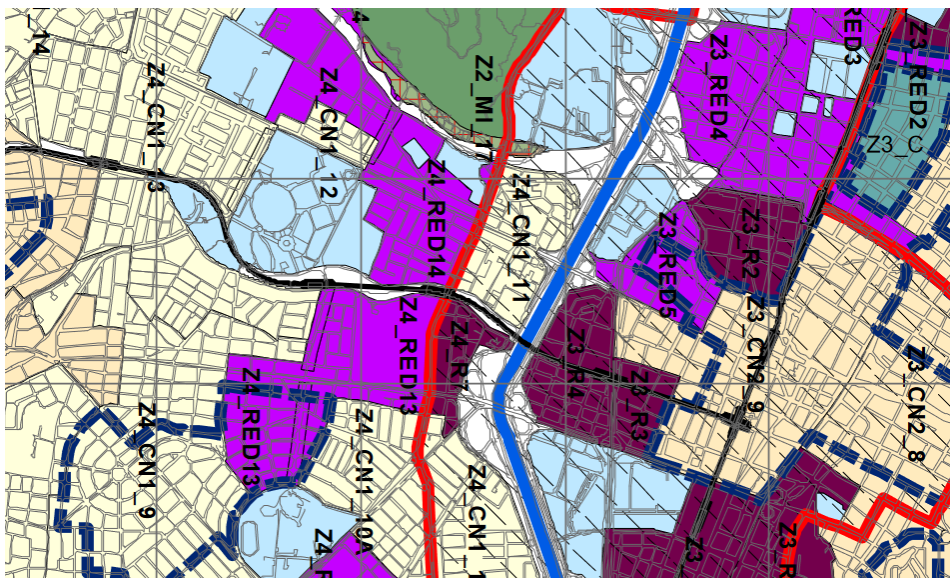
Las zonas que reciben este tratamiento, se localizan generalmente en áreas del centro tradicional y representativo metropolitano o sus alrededores, razón por la cual, su renovación se considera fundamental, pues permitirá a partir de la solución paulatina

de sus conflictos funcionales y de su adecuada articulación al resto de la ciudad. (Concejo de Medellín, 2006. P.120)

Por otra parte, se establece una zona bajo el tratamiento de redesarrollo bajo el código de Z4\_RED\_22 (parte de Bolivariana y Naranjal), este tratamiento esta dado para “aquellos sectores que cuentan con una conformación urbanística adecuada (...), en términos de infraestructura vial y de servicios público y con morfología predial uniforme que actualmente están siendo utilizados con mayor intensidad por cambio de uso” (Concejo de Medellín, 2006. P.118) Luego serían estos dos sectores los que conformarían el actual PPNA. (Ver figura 5-7)

También desde este instrumento de planeación empieza a generarse la cartografía alrededor de los proyectos y tratamientos estratégicos, en donde el PPNA asume el código 25. Junto a otros planes parciales como el Corazón de Jesús; el otro plan parcial piloto desde 1998; Prado, San Lorenzo y Sevilla. De estos, solo lograrían ejecutarse los dos últimos. Dando muestra de la difícil aplicación de los instrumentos de planeación urbana del momento.

**Figura 5-7:** Zona de Renovación Z4\_R7



El decreto 1309 de 2009 expedido bajo la administración de Alonso Salazar buscó ajustar el PPNA, su avance hasta el momento era básicamente nulo y se acercaba su caducidad estipulada en el Decreto 1284 del 2000. Es importante reconocer que con este decreto se detalló y se proyectó con mayor nivel de concreción la intención del PP. Es en este decreto que se integran asuntos como el sistema de cargas y beneficios, se cimenta la actuación de la EDU como operador urbano en propiedad del proyecto, en donde se le insta a gerenciar y coordinar los aspectos inmobiliarios y sociales propios del Plan. Esta tarea se profundizaría aún más con la celebración del contrato interadministrativo 4600022016 entre la EDU y la Alcaldía de Medellín.

Volviendo sobre el Decreto 1309, otros aspectos que determina esta norma son las ocho unidades de actuación urbanísticas (UAU), las cuatro áreas de manejo especial a saber: Unidad Residencial La Macarena, Edificio de Corantioquia, el Centro de Espectáculos La Macarena y dos manzanas de consolidación ubicadas en el sector de Arrabal. Otro aspecto a resaltar, este decreto ya contenía un censo con las matrículas inmobiliarias pertenecientes a cada UAU (ver Tabla 5-3), con ello, se conoce la extensión en detalle de la intervención.

**Tabla 5-3:** Áreas Decreto 1309 de 2009

<b>Sector de Renovación urbana Z4_R7, Barrio Naranjal</b>		
<b>UNIDAD DE ACTUACIÓN URBANÍSTICA O DE GESTIÓN</b>	<b>AREA NETA M2</b>	<b>AREA MAXIMA A OCUPAR EN PRIMER PISO SUELO M2</b>
UAU 1	8.465,15	4.477,22
UAU 2	7.379,93	3.600,00
UAU 3	8.288,98	4.701,75
UAU 4	7.623,39	2.900,00
UAU 5	11.576,42	3.835,00
<b>Sector de Consolidación Z4_CN1_12, Arrabal</b>		
<b>UNIDAD DE ACTUACIÓN URBANÍSTICA O DE GESTIÓN</b>	<b>ÁREA NETA M2</b>	<b>ÁREA MÁXIMA A OCUPAR EN PRIMER PISO SUELO M2</b>
UAU 6	4.188,01	2.086,05
UAU 7	1.951,40	654,73
UAU 8	1.821,08	658,91

Fuente: Obtenido de (Alcaldía de Medellín, 2009, p18)

También resulta contrario a la forma tradicional de uso de la vivienda el sector la prohibición tacita que está en el decreto en su artículo 38 en donde prohíbe la vivienda multifamiliar, forma en que habitan una parte importante de los residentes de Naranjal, en las viviendas tipo cuarto. Lo que se convierte *per se* en una exclusión de parte importante de la población, para permitir el arribo de una clase distinta de habitantes. Igualmente, se prohíbe usos como el de talleres de reparación y mantenimiento y servicios de vehículos, uso característico del territorio.

El Plan de Desarrollo de la alcaldía de Aníbal Gaviria (2012-2015) tendría estipulado para el barrio Naranjal un aspecto central como lo sería la proyección de la renovación del área del Rio Medellín, confirmado el tratamiento de renovación urbana.

En esa vía y ante el poco avance del PPNA, la administración municipal decidió mediante la Resolución 265 del 2012 declarar la existencia de utilidad pública e interés social sobre el territorio comprendido en el PPNA. Esta acción legal es la base jurídica para emprender acciones de expropiación por vía jurídica y administrativa, figura que se haría valer frente a los propietarios que se negaran a ceder sus predios o bien, los que se encontraran en posesión, sucesión u otros procesos legales. Es este el momento en el que se hace más evidente para la comunidad de Naranjal la posibilidad del desalojo del territorio, lo que desencadenaría la movilización social y acciones de resistencia.

El 21 de marzo de 2013 la EDU lanzaría una convocatoria pública para la construcción de la UAU 2 -Nuevo Naranjal-, uno de las exigencias para los aspirantes era que quien decidiera construir el proyecto, debería aportar la cifra de 30.000 millones de pesos, razón por la cual no hubo aspirantes, de hecho, La Lonja y Camacol presentaron quejas pues consideraban que tales requisitos no estaban de acuerdo con el escenario local. No obstante, la EDU declarararía desierta la convocatoria y posteriormente firmó el convenio con la Empresa CASS, una empresa sin experiencia en la construcción de proyectos inmobiliarios y de renovación urbana. Su experiencia está asociada es la construcción de infraestructura vial. (Concejo de Medellín, 2018)

El año 2014 ha sido el momento de mayor dinamismo en lo que tiene que ver con el PPNA. Por un lado, se desataron numerosas y constantes manifestaciones sociales alrededor de

la defensa del territorio. Se dio el inicio de la construcción de la UAU 2 que conllevaba a la edificación de la Unidad Residencial Nuevo Naranjal con 240 apartamentos, 114 oficinas y 69 locales comerciales. La venta de este proyecto fue catalogada como un éxito, debido a que “en apenas unas semanas ya se había vendido 198 de los 240 apartamentos” (El Colombiano, 14 de agosto de 2014)

El POT del 2014 confirmaría una vez más lo estipulado en el Decreto 1309 de 2009, además inscribiría el PPNA dentro del Área de Intervención Estratégica Centro. Para el 2016 se entregan las dos primeras torres del proyecto Nuevo Naranjal, aun faltando por construir las otras dos torres de la misma UAU. En el 2018 y luego de una demanda ganada por la comunidad de Naranjal, la EDU debe rediseñar las UAU 4 y 5, pues se les solita construir vivienda tipo VIS y VIP en el mismo PPNA. Este aspecto se desarrolla en el siguiente apartado.

## **5.4 Todos y todas hacia la defensa y gestión de los bienes comunes en Naranjal**

Como se ha mencionado anteriormente, una de las principales características del barrio Naranjal y Arrabal es el nivel de arraigo por el territorio que tienen sus habitantes, junto a ello, el tiempo que llevan conviviendo les ha posibilitado tejer lazos comunitarios bastante fuertes. Aunado al hecho de que existiera una importante cantidad de establecimientos comerciales, lo que se traduce en la forma de generar el sustento de numerosas personas. La combinación de estos elementos hizo posible que alrededor de la implantación del PPNA, en el barrio se consolidará una fuerte unión entre su amplia variedad de habitantes, quienes se fueron organizando desde sus perspectivas propias en numerosas organizaciones comunitarias, capaces de hacerle frente de distintas maneras a la administración municipal, a la EDU y al CASS Constructores.

Las primeras protestas contra el PPNA se conocen desde el 2013, en las cuales “un grupo de aproximadamente 100 personas, entre residentes y trabajadores del barrio Naranjal, marcha este jueves para manifestarse en contra de lo que, consideran, ha sido el incumplimiento por parte de la Alcaldía de Medellín durante el desarrollo de las obras del plan parcial que avanza en esa zona” (El Colombiano, 20 de noviembre de 2013). Y se empezaban a perfilar organizaciones comunitarias como Comité por la Defensa de los

Trabajadores de Naranjal, Cornaranjal, la Organización Popular de Vivienda (Corpovinar), la Mesa de Unidad Barrial de Naranjal, Comité de propietarios Arrabal y Naranjal, entre otras organizaciones comunitarias que aportaban desde sus capacidades y su quehacer, por ejemplo, el señor Federico Aguilar, quien dinamiza el periódico comunitario La Tuerca, se encargó de comunicarle a la comunidad de Naranjal mediante el periódico las distintas situaciones que se venían presentando frente al PP.

No obstante, la EDU logró negociar con Leonardo Betancur -hijo de Salomón Betancur, fundador del Parqueadero El Arrabal- la venta del parqueadero, lo que posibilitó a la EDU la entrega a CASS Constructores de los predios necesarios para la edificación de la UAU 2. Esto llevaría a que en el 2013 se trasladara 34 talleres de mecánica automotriz al Caracol, predio de propiedad de la Asociación de Pensionados de Emvarias. Vale la pena mencionar que para el 2017, los mecánicos que allí continuaban fueron desalojados por los propietarios, debido al no pago del arriendo del espacio por parte de la EDU y de los mecánicos (Luzmary González, 13 de noviembre de 2023, comunicación personal)

Como se mencionó en el capítulo anterior, el 2014 fue un año especialmente activo para los habitantes de Naranjal, pues se inició una lucha por la defensa del territorio a distintos niveles. Primero, se desarrollaron una serie de manifestaciones para denunciar lo que consideraban era como atropello a sus derechos. De ahí se inició un proceso de articulación con el movimiento social de la ciudad en busca de apoyo y de construir rutas de acción conjunta con otros territorios que estuviesen pasando por situaciones similares. Así se logra crear un frente de acción con habitantes de Moravia y de San Lorenzo, y poner en la discusión y opinión pública las problemáticas de estos territorios (Ver figura 5-8). Durante esas movilizaciones se contó con el apoyo de activistas de la ciudad, quienes en compañía de los expertos mecánicos de Naranjal pusieron sus conocimientos a disposición de la movilización y lograron acciones tan recordadas como el letrero gigante “Medellín sobre todos” haciendo referencia a la construcción de una ciudad sobrepuesta a los mismos habitantes. (Ver figura 5-9)

Estas movilizaciones llevarían incluso a la EDU en cabeza de la gerente Margarita Ángel Bernal a asistir a un debate de control político ante el Concejo de la Ciudad, en el que se le llamaba la atención sobre la participación efectiva de los habitantes del barrio, la



construcción de viviendas VIP y VIS que garantizara la permanencia en el barrio, se le cuestionaba el contrato con CASS Constructores, entre otros temas de discusión (Concejo de Medellín, 2018)

**Figura 5-8:** Movilización Naranjal-Moravia-San Lorenzo



Fuente: Obtenido de Todo lo que hay (2018)

Otra forma en el repertorio de movilización desplegado por los habitantes de Naranjal fue la instauración de una acción popular en 2014, en la cual se querellaba a la EDU exigiendo el derecho a la indemnización justa, reasentamientos adecuados, censo organizado, permanencia en el territorio con la construcción de VIP y de VIS, entre otros aspectos a reivindicar. Esta acción legal fue ganada por la comunidad en 2017, pero en segunda instancia en 2018 fue concedido a la EDU, sin embargo, esto llevo a replanteamiento técnico del PPNA en términos de la instalación en la UAU 4 y 5 de VIS, VIP y un depósito para la recepción de material de reciclaje. (Rincón, Lozano y Vásquez, 2020)

**Figura 5-9:** Medellín sobre todos



Fuente: Obtenido de (Todo lo que hay 2018)

Una mención especial merece la movilización realizada el 2 de diciembre de 2015, durante esta jornada de protesta se lograron convocar no solo a residentes, comerciantes y trabajadores del barrio Naranjal y Arrabal sino a Sindicatos, movimientos comunitarios, estudiantes, artistas entre otras expresiones de solidaridad con los habitantes y afectados del PPNA. El siguiente QR se remite a la jornada de la movilización señalada.

**Figura 5-10:** Movilización 02/12/2015



Fuente: Todo lo que hay (2015)



Por otra parte, la permanencia en el territorio es un logro fundamental del ejercicio de resistencia. No obstante, la acción estatal ha significado profundos cambios en el barrio, su cotidianidad y en las formas de ser habitado. Como se puede apreciar en la figura 5-11, hoy existen 181 predios en Naranjal, de los cuales el 22% equivale a mecánica liviana, mientras que solo existen 4 establecimientos dedicados a la mecánica de vehículos pesados, lo que representa un 2.21% del total del uso económico del territorio.

El reciclaje tiene 10 predios dentro de su haber, lo que se traduce en el 5.52% del total de predios. Un asunto no menor tiene que ver con los 31 predios que han sido adquiridos por la EDU, esto equivale al 17% de los predios y a un 10.74% del total del área de intervención del PPNA. Conviene mencionar que estos predios han sido demolidos, sellados o están en situación de abandono, lo que se traduce en el aumento de la inseguridad del sector.

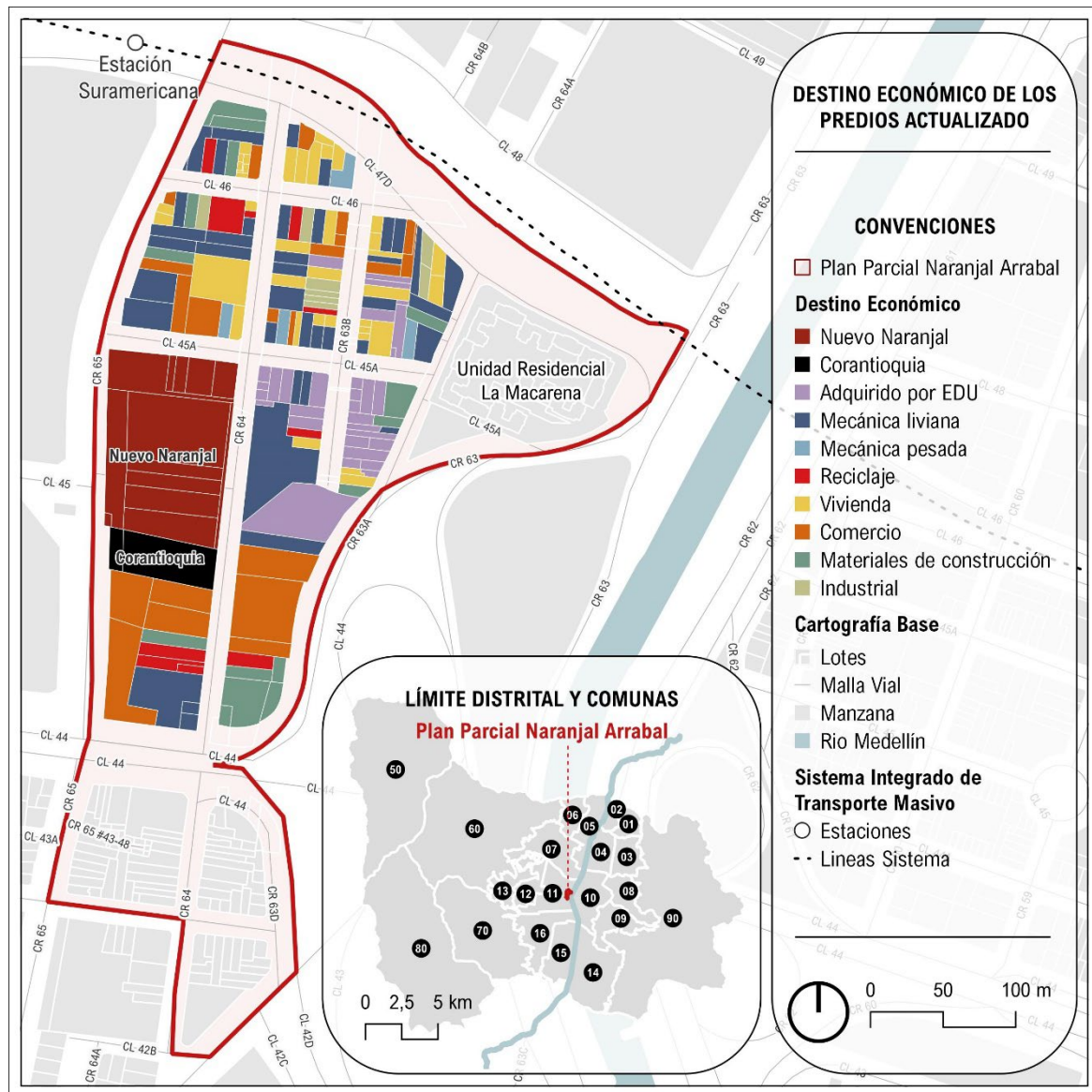
Hay una importante desarticulación del uso tradicional que se le ha dado al territorio. En el imaginario colectivo de la ciudad está el reconocer en Naranjal un barrio construido alrededor de la reparación y mantenimiento de vehículos mayoritariamente pesados, sin embargo, desde la intervención del PPNA en 2014 se ha desestructurado este segmento económico abriendo paso a otras formas económicas como la mecánica de vehículos livianos, la venta o fabricación de insumos para la construcción, esta última hoy cuenta con 15 predios para tal destinación productiva.

**Tabla 5-4:** Destinación del predio en Naranjal Actualizado

Destinación predio	Cantidad predios	% Destinación predio	% Área Naranjal
Vivienda	37	20,44%	9,89%
Reciclaje	10	5,52%	4,24%
Nuevo Naranjal	13	7,18%	19,11%
Mecánica pesada	4	2,21%	1,61%
Mecánica liviana	40	22,10%	22,47%
Materiales de construcción	15	8,29%	7,82%
Industrial	8	4,42%	2,17%
Corantioquia	2	1,10%	3,83%
Comercio	21	11,60%	18,12%
Adquirido por EDU	31	17,13%	10,74%
<b>Total general</b>	<b>181</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Elaboración propia

Figura 5-11: Destino económico de los predios actualizado



Elaboración propia

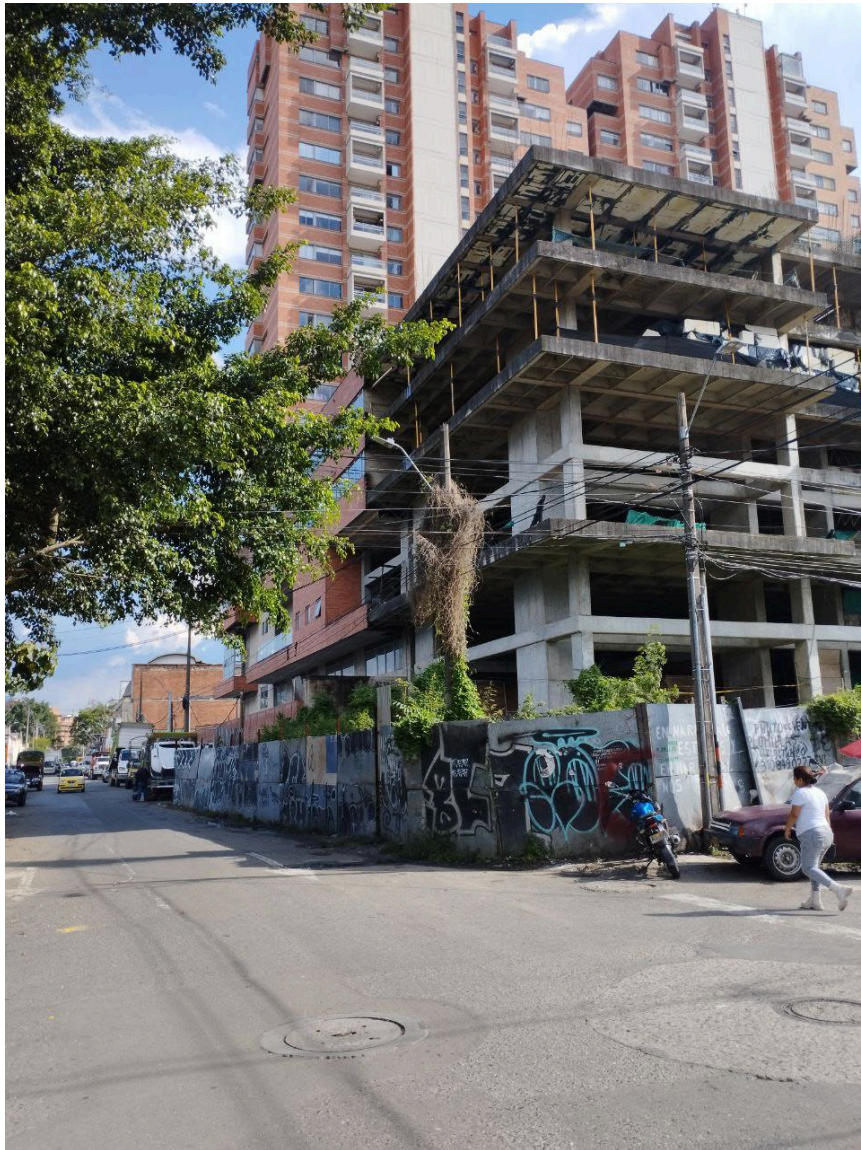
Por otro lado, resulta interesante comprender el papel jugado por CASS Constructores en la ejecución del PPNA y el estado actual de la intervención. Como se mencionó anteriormente, siempre existió un manto de duda alrededor de la idoneidad de la firma constructora, su experiencia en la ejecución de obras de tipo inmobiliarias residenciales y la forma en que logró adjudicarse con la firma del contrato. Según la denuncia hecha por

el presidente de la comisión accidental del Concejo de Medellín encargada de darle seguimiento al PPNA Bernardo Alejandro Guerra, la adjudicación del contrato no fue transparente, además de lo expuesto en el apartado 5.3.1 alrededor de la simulada convocatoria pública, el cabildante denuncia la cercanía entre la constructora y la gerente de la EDU Margarita Ángel, pues “se remonta al momento en que (Margarita ángel) fungía como directora de obras del Departamento de Antioquia, en la administración de Aníbal Gaviria, y actuó como interlocutora de CASS en la construcción de dos carreteras por parte de esta empresa en Urabá y el Bajo Cauca” (Concejo de Medellín, 9 de julio de 2018).

Por otra parte, la experiencia de esta constructora estaba puesta en la construcción de infraestructura vial y nunca había desarrollado una obra de este tipo. Junto a ello, en 2018 la firma constructora resulta envuelta en el caso de corrupción de Odebrecht. En 2019 Paola Solarte, representante legal de Cass Constructora e hija del propietario Carlos Alberto Solarte llega a un acuerdo con la fiscalía, en el que acepta su responsabilidad en los hechos de corrupción alrededor de la adjudicación del contrato Tunjuelo- Canoas y que le acarrearían seis años de prisión domiciliaria. (La FM, 21 de marzo de 2019) Mientras que a Carlos Solarte, la Fiscalía General de la Nación le embargaría bienes por un valor de 40.000 millones de pesos (El Espectador, 4 de marzo de 2023)

Es en medio de estos sucesos y trama de corrupción en que las obras se paralizan definitivamente en 2019 en razón a la inhabilidad que pesa sobre la firma para contratar obras públicas dejando abandonada la mitad de la obra y propiciando una profunda herida urbana en el barrio Naranjal.

**Figura 5-12:** Obra abandonada



Elaboración propia

## 6. Conclusiones

Pensar la producción de ciudad implica una pregunta por las relaciones que subyacen al Estado y, con ello, a la forma que asume la producción de capital en el territorio. En esa medida, la presente investigación se planteó la necesidad de analizar la producción de ciudad en Medellín mediante dos conceptos que permiten comprender las formas de actuación estatales sobre el territorio y sus implicaciones: la flexibilización del territorio y la gobernanza urbana. En esa misma línea, se hizo necesario comprender cómo ha evolucionado históricamente la gobernanza urbana y cuál ha sido su papel a la hora de determinar la producción de ciudad en Medellín, en el contexto de las ciudades latinoamericanas. Finalmente, se propuso analizar los fenómenos anteriormente descritos en un territorio en concreto: el barrio Naranjal y Arrabal.

La gobernanza urbana y la flexibilización del territorio son ideas que han surgido en los últimos 30 años. Su reciente conceptualización denota la necesidad de las ciencias sociales de nombrar una realidad igualmente novedosa, que ha mutado y que da cuenta de una dialéctica constante. En ese sentido, la forma de producción de ciudad que se consolidó al inicio del siglo XX había generado un tipo de relaciones sociales a las que, a su vez, les correspondió una forma espacial en concreto. Esta forma urbana se vio en tensión con la crisis del fordismo y con el surgimiento de nueva forma de capitalismo: el neoliberalismo. Tal concepción capitalista, que usualmente ha sido entendida como una ideología política cargada de una fuerte connotación económica, debe trascender en su análisis, pues han sido tan profundos los hilos que ha logrado tejer en la sociedad contemporánea que se debe entender como la nueva razón del mundo. Ello se da en términos de la capacidad del neoliberalismo para generar normas de comportamiento tanto de individuos como de instituciones o Estados, basados en el valor general de la competencia; es decir, en su capacidad de organizar no sólo la acción de los gobernantes,

sino de normalizar la conducta y los deseos de los gobernados, disciplinando a la sociedad en general.

Una idea que se ha extendido es que el neoliberalismo tiene como uno de sus principios minimizar las actuaciones estatales, conformando lo que se denomina un Estado en retirada. Durante la presente investigación se logra comprender que, al contrario de esta afirmación, el Estado neoliberal es un Estado fuerte, que tiene como objetivo el mantenimiento del derecho privado y la garantía de las instituciones del libre mercado, lo cual no significa la desaparición del Estado, sino un cambio en sus orientaciones y estructura.

El Estado neoliberal se ha reestructurado en función de permitir la liberalización de los mercados, ha buscado mercantilizar la mayor cantidad de aspectos de la vida que sean ostensibles de ser mercantilizados. En ese sentido, ha motivado la flexibilización de la vida y los sistemas que la componen: el sistema laboral, educativo, de salud, entre otros. Así, ha concebido la forma de flexibilizar el territorio y lograr la acumulación de capital a través de ello.

Por otro lado, la globalización como fenómeno propio del neoliberalismo ha creado una red global de ciudades, las cuales asumen un determinado rol en función de ese capital internacionalizado. La ciudad se reconfigura en función de ser atractor de los flujos internacionales, a la vez que juega un papel hacia el interior del país. La globalización puede entenderse como una reconfiguración contradictoria de las escalas espaciales, en la que, lejos de excluir de la ecuación a los Estados-Nación, la globalización los ha re-articulado, re-territoralizado y re-escalado bajo el nuevo diseño institucional de la glocalización.

En ese contexto, la ciudad de Medellín ha experimentado las transformaciones espaciales propias y consecuentes con el cambio en el sistema de producción capitalista. Pasó de ser la ciudad fabril a reconocerse como una ciudad de servicios, en especial, financieros. Este viraje en la producción ha significado una transformación en las formas en las que se ha configurado el Estado y sus formas de actuación, convirtiéndose en un estado empresarial, cuyo funcionamiento está orientado hacia la consecución de objetivos

medibles y cuantificables en indicadores, al mayor involucramiento de sectores económicos en la toma de decisiones gubernamentales y hacia asumir roles propios de las empresas de servicios. También ha refinado las formas en las que se relaciona con el espacio, generando una serie de instrumentos que permiten las actuaciones públicas y privadas en el territorio bajo la visión concebida en la producción de la ciudad.

Una de esas formas refinadas de administración son las Alianzas Pública Privadas. Estas se conciben como “el futuro de la administración pública”, al lograr aumentar los indicadores de gestión sin riesgo financiero ni operativo aparente, pero sí desligando al Estado de sus funciones misionales.

La Agencia para las Alianzas Pública Privadas en Medellín es una institución estratégica a la hora de producir la ciudad tanto desde lo estético e identitario como desde la construcción de grandes infraestructuras. Es capaz de cambiar el uso y el sentido de un barrio y de ubicar importantes superficies que determinan a la ciudad misma. En este entramado, los habitantes o moradores de los territorios pasan a un segundo renglón, deben sujetarse a las determinaciones que la administración decreta para ellos, en función de los usos requeridos en el contexto de la globalización y del modo de producción imperante.



## A. Anexo: Estructura de las entrevistas

Nombre	Preguntas guías
Trabajadores de Tejicondor	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recuerda un poco de la historia de Tejicondor</li> <li>• ¿Cuántos trabajadores tenía la empresa?</li> <li>• ¿En qué época trabajó en Tejicondor?</li> <li>• ¿Cómo era un día cotidiano en Tejicondor?</li> <li>• ¿Qué beneficios o garantías laborales tenía como trabajador de Tejicondor?</li> <li>• ¿Cómo funcionó el Sindicato de trabajadores de Tejicondor?</li> <li>• ¿Cuál era la relación de la empresa o de los trabajadores con los barrios Naranjal y Tejicondor?</li> <li>• ¿Recuerdan el momento de la venta del lote de Tejicondor?</li> <li>• ¿Cómo vivieron ustedes el proceso de la fusión entre Tejicondor y Fabricato?</li> </ul>
Director del Agencia APP 2020-2023	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Cuál es la función de la AAPP?</li> <li>• ¿Cómo se estructura una APP?</li> <li>• ¿cómo funciona el instrumento de Aprovechamiento económico del espacio público?</li> <li>• Sobre la Subdirección de gestión inmobiliaria ¿cómo se estructuran los proyectos inmobiliarios?</li> <li>• ¿Cuáles son las principales diferencias de la Agencia con la EDU en términos de construcción de ciudad?</li> <li>• ¿Cuál es el papel de la Agencia en la construcción de ciudad?</li> </ul>



	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Qué piensa del PPNA?</li> </ul>
Exsubdirector de Vivienda y Habitación – EDU	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Qué es una empresa de desarrollo urbano?</li> <li>• ¿Cuál era su función en la EDU?</li> <li>• ¿Qué piensa del instrumento del Pla Parcial?</li> <li>• ¿Qué opinión tiene sobre el tratamiento de renovación urbana?</li> <li>• ¿Qué piensa de la relación entre el privado y la administración municipal y sus efectos en la construcción de ciudad?</li> <li>• ¿Cuáles cree que fueron los principales problemas en la planificación y ejecución del PPNA?</li> <li>• ¿Cómo se debería construir un PP y cómo abordar el tratamiento de renovación urbana y que realmente se beneficie a la comunidad?</li> </ul>
Exfuncionario de la EDU	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Qué hace la EDU?</li> <li>• ¿Cuál fue su rol en la EDU?</li> <li>• ¿Cómo se estructura un Plan Parcial?</li> <li>• ¿Qué papel juegan los habitantes del barrio?</li> <li>• ¿Existen otros actores que influyan en la construcción de un Plan Parcial?</li> <li>• ¿Cómo se dio la construcción del PPNA?</li> <li>• ¿Cuál cree que fue el principal problema que impidió el desarrollo esperador del PPNA?</li> <li>• ¿Qué se hubiese necesitado para que el PPNA funcionara?</li> <li>• ¿Cómo cree que debe aplicarse el instrumento de renovación urbana?</li> </ul>
Profesora del a Facultad y extrabajadora de Tejicondor	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿En qué época estuvo trabajando en Tejicondor y cuál era su labor?</li> <li>• En cuanto a garantías y asuntos de bienestar laboral, ¿qué recuerda de su paso por la empresa?</li> <li>• ¿Cuál era la relación del barrio con la empresa?</li> <li>• ¿cómo vivió desde lo personal el tránsito de una ciudad industrial a una ciudad de servicios?</li> <li>• Las normas y demás instrumentos de gestión sobre el territorio, ¿qué opinión le merece? ¿a quiénes ha beneficiado?</li> </ul>

---

	<ul style="list-style-type: none"><li>• ¿Qué piensa de instrumentos de gestión como el de renovación urbana?</li><li>• ¿Por qué cree que el PPNA no logró avanzar?</li></ul>
Contratista DAP	<ul style="list-style-type: none"><li>• ¿Qué hace el DAP y cuáles podrían ser sus implicaciones en términos de la construcción de ciudad?</li><li>• ¿Cuál es su trabajo en particular para el DAP?</li><li>• ¿Cuáles son las normas en las que se basan para la gestión territorial?</li><li>• ¿Cómo es el proceso para la construcción de un Plan Parcial?</li><li>• ¿Cómo se construyó particularmente el PPNA?</li><li>• ¿Cuál fue el papel que tuvo la comunidad de los barrios Naranjal y Arrabal?</li><li>• ¿Por qué cree que el PPNA no ha logrado avanzar?</li><li>• ¿Hoy cómo está el PPNA?</li></ul>

## **B. Anexo: Guía de observación para trabajo de campo**

### **Sobre la destinación económica del territorio**

- ¿Qué tanto ha variado la destinación económica del territorio desde la intervención?
- ¿Cuáles y dónde se ubican las actividades económicas del barrio?
- ¿Cómo se relaciona el nuevo espacio de Makro, Homme Center y Jumbo con el territorio?

### **Sobre los habitantes del barrio**

- ¿Qué ha pasado con los recicladores del barrio?
- ¿Qué ha pasado con los mecánicos trasladados a El Caracol?
- ¿Cómo ha impactado la implementación del PP en la vida de barrio?
- ¿Cuáles son las perspectivas de los habitantes del barrio sobre el futuro del territorio?
- ¿Qué pasará en el corto plazo con el barrio?

### **Sobre la movilización social y tejido comunitario**

- ¿Qué ha pasado con la vida comunitaria y de movilización social?
- ¿Aún existen las organizaciones comunitarias que hicieron frente contra el PP en el 2015? ¿Aún tienen dinámica?

### **Sobre el PP**

- ¿Cuáles son los predios que ya tiene la EDU?
- ¿Qué implicaciones ha tenido la instalación de las dos torres de Nuevo Naranjal?

- ¿Qué implicaciones tiene el abandono en la construcción de la segunda parte de Nuevo Naranjal?
- ¿Hay alguna relación entre los residentes de la Unidad Residencial Nuevo Naranjal y los habitantes de Naranjal?
- ¿Hay algún cambio con el nuevo constructor?
- ¿Qué otras implicaciones en el barrio se pueden notar con respecto al diseño del PP?

**Otros aspectos**

- ¿Cómo es la morfología del sector?
- ¿Cómo se da la vivienda en el barrio?
- ¿Cómo se da la vida de barrio al interior de Naranjal?

## Referencias

- Adorno, T. & Horkheimer, M. (2014). *Hacia un nuevo manifiesto*. Eterna Cadencia.
- Álvarez, Y. (2020). *Renovación urbana y relaciones de gobernanza en las intervenciones contemporáneas sobre la ciudad construida en Medellín*. [Tesis de Maestría, Universidad Nacional de Colombia].
- Alcaldía de Medellín (2000, 14 de diciembre). Decreto 1284. Por el cual se adopta el Plan Parcial de Renovación Urbana de Naranjal. Gaceta Oficial 1443.
- Alcaldía de Medellín (2009, 8 de septiembre). Decreto 1309. Por el cual se revisa y se ajusta el Plan Parcial de Renovación Urbana de Naranjal en los polígonos Z4-R7 (sector Naranjal) y Z4-CN1-12 (Sector Arrabal)
- Alcaldía de Medellín (2012, 9 de septiembre). Decreto 1364. *Por el cual se adopta la Estructura de la Administración Municipal, se definen las funciones de sus organismos y dependencias, se crean y modifican unas entidades descentralizadas y se dictan otras disposiciones*. Gaceta Oficial 4087. <https://acortar.link/uklY55>.
- Alcaldía de Medellín (2015, 3 de junio) Decreto 833. *Por el cual se adecúa la Estructura de la Administración Municipal de Medellín, las funciones de sus organismos, dependencias y entidades descentralizadas, se modifican unas entidades descentralizadas y se dictan otras disposiciones*. Gaceta Oficial 4301. <https://acortar.link/napYeg>.
- Alonso, M. (2023). El Estudio de Casos como método de investigación cualitativa: Aproximación a su estructura, principios y especificidades. *En Diversidad académica*. (2) 2. 243-267.

- Aguilar, L. (2010). *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*. Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.
- Alzate-Navarro, A. (2023). *Mecanismos de planificación y gestión del régimen urbano neoliberal en Medellín: los tratamientos urbanísticos*. En *Eure* (49) 148. Pp 1-25.
- Arango, M (1983) La industria en Colombia 1945-1953. En: *Revista lectura de economía*. sep-dic. 35-57.
- Arias, D. (Presentador). (2022). *Naranjal: circunstancias de un éxodo*. [episodio de podcast].
- Bajonero, G. (2 de mayo de 2023). Edificio Coltejer, tras 50 años: la historia del imponente símbolo de Medellín. *El Tiempo*.
- Boltansky, L & Chiapello E. (2002). *El Nuevo Espíritu del Capitalismo*. Ediciones Akal.
- Borja, J. (2003). *La ciudad conquistada*. Alianza Editorial.
- Botero, F. (1996). *Medellín 1890-1950 Historia urbana y juego de intereses*. Editorial Universidad de Antioquia.
- Brand, P. & Prada F. (2003) La invención de Futuros Urbanos Estrategias de competitividad económica y sostenibilidad ambiental en las cuatro ciudades principales de Colombia. Universidad Nacional de Colombia y Colciencias.
- Brand, P. (2007). *La globalización neoliberal y la escala urbana: perspectivas para las ciudades en América Latina*. Universidad Nacional de Colombia.
- Brew, R. (1977) *El desarrollo económico de Antioquia desde la Independencia hasta 1920*. Publicaciones del Banco de la República.
- Brenner, N. (2003). La formación de la ciudad global y el re-escalamiento del espacio del Estado en la Europa Occidental post-fordista. *EURE (Santiago)*, 29(86), 05-35.
- Cañete, R. (2018). *Democracias capturadas: El Gobierno de unos pocos*. Oxfam Internacional y Clacso.

- Carbonó, L. (2021) El juego de la seducción: La moda como dispositivo femenino, Medellín (1945-1960). [Tesis de Maestría, Universidad Nacional de Colombia].
- Castells M. (1978). *La cuestión Urbana*. Siglo XXI Editores.
- Cerón, A. (2018). Movilidad cotidiana e infraestructura en la configuración del espacio rural no periurbano. *Región y sociedad*. 30(71).
- Comisión de la Verdad. (2022). *No matarás. Relato histórico del conflicto armado interno en Colombia*. Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad y la No Repetición.
- Concejo de Medellín (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.
- Concejo de Medellín (9 de julio de 2018). *El Plan Parcial de Naranjal es una tragedia inmobiliaria*. <https://acortar.link/QoldnJ>
- Congreso de la República de Colombia. (1989, 11 de enero). Ley 9. *Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones*. Función Pública. <https://acortar.link/iROzIN>
- Congreso de la República de Colombia. (1993, 28 de octubre). Ley 80. *Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública*. Función Pública. <https://acortar.link/7slYZa>
- Congreso de la República de Colombia. (1997, 18 de julio). Ley 388. *Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones*. Función Pública. <https://acortar.link/m8ZrK7>
- Cuesta, O. (2016). *Formas de intervención del hábitat en Medellín. De lo procesos de mejoramiento de barrios a los planes parciales de renovación 1960-2015*. [Tesis de Maestría, Universidad Nacional de Colombia].
- Departamento Administrativo de Planeación, (1998). *Revista Planeación Metropolitana*. (15) 7. Enero-marzo.
- De Mattos, C. (2005). De la planificación a la gobernanza: hacia un nuevo modo de gestión urbana. En: *Ciudades* (66) abril-junio.
- De Mattos, C. (2009). Modernización capitalista y revolución urbana en América Latina: cinco tendencias genéricas. En: *La ciudad latinoamericana en el siglo XXI globalización, neoliberalismo, planeación*. pp. 37-82. Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín, Escuela de Planeación Urbano Regional.

- Echeverry, M. & Rincón, A. (2000). Ciudad de territorialidades polémicas de Medellín. Centro de Estudios del Hábitat Popular –CEAHAP– Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia.
- Echeverry, P. (2016). *La renovación urbana y las transformaciones socio espaciales en la formulación y puesta en marcha de los planes parciales de renovación urbana. Caso Naranjal y Arrabal, Medellín-Colombia, entre los años 2000 a 2016*. [Tesis de Maestría, Universidad Nacional de Colombia].
- El Espectador (4 de marzo de 2023) *Fiscalía embarga bienes por \$40.000 millones al magnate de la construcción Solarte*. <https://acortar.link/r2xYUI>
- El Tiempo (12 de diciembre de 1994) El Tiempo. *Tejidos El Cóndor S.A. Tejicondor*. <https://acortar.link/FYAX4V>.
- El Tiempo (3 de diciembre de 1995) El Tiempo. *El cóndor comparte su nido*. <https://acortar.link/7EpJmS>.
- Foucault, M. (2007). *Nacimiento de la biopolítica*. (1a ed. en español). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- García, D., Ruiz, C., & De Anchorena, B. (2018). Elites y captura del Estado: control y regulación en el neoliberalismo tardío. Flacso Argentina.
- González, O. (1999). Territorio flexible en la semiperiferia. La frontera norte mexicana. En: EURE (Santiago), 25(74), 05-18.
- Grupo de historia empresarial EAFIT (2013). *Fuentes documentales para la Historia Empresarial Tomo II La industria en Antioquia, 1900-1920*. Fondo Editorial Universidad EAFIT.
- Harvey, D. (1990). *La condición de la posmodernidad*. Amorrortu editores.
- Harvey, D. (2007). *Breve historia del neoliberalismo*. Ediciones Akal.
- Hernández, R., Fernández, C., y Baptista, M. (2014). *Metodología de la investigación*. Mcgraw-Hill interamericana editores.
- Jaramillo-Echeverri, J., Meisel-Roca, A., y Ramírez-Giraldo, M. (2016) La Gran Depresión en Colombia: Un estímulo a la industrialización, 1930-1953. En: Cuadernos de historia económica y empresarial. Banco de la República de Colombia. (39) 1 – 49.
- Jessop, B. (2017). *El Estado. Pasado, presente, futuro*. La Catarata.



- Jiménez, G. (08 de agosto de 2010). El colombiano. El patrón de Naranjal. <https://acortar.link/no0QXy>.
- Laval, C. y Dardot, P. (2013). *La nueva razón del mundo*. Editorial Gedisa.
- La FM (21 de marzo de 2019) Por caso Odebrecht, Paola Solarte fue condenada a seis años de prisión. <https://acortar.link/2SvHZo>
- León, K. y López, J. (2020). *Fabricato 100 años. La tela de los hilos perfectos*. Editorial EAFIT.
- Lefebvre, H. (2013). *La producción del espacio*. Capitan Swing.
- Lotero, J. (1995) Crisis, conversión industrial y cambio técnico en el sistema urbano colombiano. 1975-1991. *En: Revista Estudios Regionales Universidad de Antioquia*. (43) pp. 177-206.
- Merino, R. (2018). ¿El poder de la Ley o la Ley del Poder? Gobernanza y legalidad tecnocrática en el Perú neoliberal: el caso de las APPs. Oxfam Internacional y Clacso.
- Martínez, R. (2018). *Hábitats y formas de habitar el fútbol en Medellín el paso de la ciudad industrial a la ciudad de servicios 1990-2015*. [Tesis de Maestría, Universidad Nacional de Colombia].
- Molina, F. (2005). *Fotografía de arquitectura en Medellín 1870-1960*. Editorial Universidad de Antioquia.
- Muñoz, F. (2008). *Urbanización: paisajes comunes, lugares globales*. Editorial Gustavo Gili.
- Muñoz, J. (2016). *Los centros comerciales en la reconfiguración territorial de la ciudad de Medellín y los nuevos imaginarios urbanos 1990 – 2011*. [Tesis de Maestría, Universidad Nacional de Colombia].
- Ocampo, J. (2001). *Raúl Prebisch y la agenda del desarrollo en los albores del siglo XXI*. CEPAL

- Pineda, S. (2021). *Incidencia de la Gobernanza Urbana en las Configuraciones Espaciales de los Distritos en el Centro de Medellín, periodo 2004-2018*. [Tesis de Maestría, Universidad Nacional de Colombia].
- Perló, M. (2000) Nuevo territorio. Viejas políticas urbano-regionales. En: Cordera, R., & Ziccardi, A. (Eds.) *Las políticas sociales de México al fin del Milenio descentralización, diseño y gestión*. (pp. 291-338) Unam.
- Perffeti, M. (1995). *Las transformaciones de la estructura urbana de Medellín La Colonia, El Ensanche y El Plan Regulador*. [Tesis de Maestría, Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid].
- Restrepo, A. y Gallego, J. (2015) *Re-Hábitat. Caso Naranjal*. [Trabajo de grado, Universidad Nacional de Colombia].
- Rincón, A. Lozano, j. y Vásquez, L. (2020). *Reasentamiento de población en Medellín Solución como parte del problema Cinco experiencias de intervención pública*. Universidad Nacional de Colombia.
- Ruiz, M. (2022) *Cartografía del futuro: planeación y regulación urbana de Medellín, 1890-1913*. [Monografía Universidad de Antioquia].
- Sánchez, C. (1999). Ley 489 de 1998 un desafío para la administración pública. En: *Estudios Socio-Jurídicos*. 1(2), pp. 33-41. Universidad del Rosario.
- Sánchez, A. (2013) La reinención de Medellín. *En: Lecturas de Economía*. (78) pp. 185-227.
- Santana Rivas, L. D., Ortiz Núñez, S., y Cardona Trujillo, H. (2021). *¿Y la producción capitalista de vivienda en Medellín (2009-2017)? Siguiendo pistas de financiarización*. *Revista INVI*, 36(103), 235-267. <https://doi.org/10.4067/S0718-83582021000300235>
- Sassen, S. (1995). *La Ciudad Global, Una introducción al concepto y su historia*. En *Brown Journal of World Affairs*, vol. 11(2): 27-43.
- Sassen, S. (2007) *Una sociología de la globalización*. Katz discusiones.

- Sassen, S. (2011). *Ciudad y globalización*. Olacchi.
- Sociedad de Mejoras Públicas de Medellín. (s.f) *Otras obras*. Consultado el 16 de enero de 2024. <https://smp-medellin.org/otras-obras/>.
- Soja, E. (2008). Postmetrópolis. Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones. Traficantes de sueños.
- Sotelo, L. y Vallejo, L. (2018). La sustitución de importaciones en Colombia: un comentario. En: Revista Infometrica. 1 (1). 96-106.
- Sotelo, A. (2018). Participación público privada. Riesgo fiscal y captura de la obra pública. En: García, D., Ruiz, C., & De Anchorena, B (Eds). *Elites y captura del Estado: control y regulación en el neoliberalismo tardío*. (pp. 157-183) Flacso Argentina.
- Theodore, N. Peck, J. y Brenner, N. (2009). *Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados*. En: Temas Sociales (66), SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación. Pp. 1-13.
- Vásquez Cárdenas, A. (2013). Las políticas públicas urbanas como proceso plural. Enfoques de política urbana y gobernanza urbana. En: *Estudios Políticos* (42), Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, pp. 218-241.
- Vélez-Tamayo, J. (2016). La industrialización de Medellín en el siglo XIX: construcción de un paradigma productivo en una zona poco industrializable. En: Revista logos ciencia & tecnología. 7(2) 124-131.
- Vélez Villegas, S. (2022) *¿Hegemonía financiera? financiarización y producción de espacios de centralidad urbana. El caso de la Centralidad Sur Metropolitana del Valle de Aburrá*. [Tesis de Maestría, Universidad de Antioquia].
- Whittingham, M. (2010) *¿Qué es la gobernanza y para qué sirve?* En: Revista análisis internacional 2(2), 219-235.