



UNIVERSIDAD  
**NACIONAL**  
DE COLOMBIA

# **Incidencia de la Gobernanza Urbana en las Configuraciones Espaciales de los Distritos en el Centro de Medellín, periodo 2004-2018**

**Sergio Eduardo Pineda Pineda**

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

2021



# **Incidencia de la Gobernanza Urbana en las Configuraciones Espaciales de los Distritos en el Centro de Medellín, periodo 2004-2018**

**Sergio Eduardo Pineda Pineda**

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

**Magister en Estudios Urbano-Regionales**

Director:

John Muñoz Echavarría

Sociólogo

Magister en Estudios Urbano-Regionales

Línea de Investigación:

Poder y producción del espacio

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Arquitectura, Escuela de Planeación Urbano-Regional

Medellín, Colombia

2021





*En memoria de Ricardo y la niña Tiz.*

*Jacinto y Cecilia, sin su incondicional apoyo  
esta tesis solo sería un inconcluso proyecto.*





## **Declaración de obra original**

Yo declaro lo siguiente:

He leído el Acuerdo 035 de 2003 del Consejo Académico de la Universidad Nacional. «Reglamento sobre propiedad intelectual» y la Normatividad Nacional relacionada al respeto de los derechos de autor. Esta disertación representa mi trabajo original, excepto donde he reconocido las ideas, las palabras, o materiales de otros autores.

Cuando se han presentado ideas o palabras de otros autores en esta disertación, he realizado su respectivo reconocimiento aplicando correctamente los esquemas de citas y referencias bibliográficas en el estilo requerido.

He obtenido el permiso del autor o editor para incluir cualquier material con derechos de autor (por ejemplo, tablas, figuras, instrumentos de encuesta o grandes porciones de texto).

Por último, he sometido esta disertación a la herramienta de integridad académica, definida por la universidad.

Sergio Eduardo Pineda Pineda

Nombre

Fecha 30/04/2021

# Agradecimientos

Mis más sinceros agradecimientos a aquellos que hicieron posible que este proyecto:

A la Universidad Nacional de Colombia sede Medellín.

A la Facultad de Arquitectura y la Escuela de Planeación Urbano-Regional. Su oferta académica, espacios de interlocución y capacidad multidisciplinar permitieron formarme como sociólogo en estudios urbano-regionales.

A mis amigos y compañeros, así como a los profesores que siempre hicieron parte del proceso de maestría.

Hago un reconocimiento especial a mi director de tesis John Muñoz Echavarría por su tiempo, dedicación y esfuerzo para asesorarme y orientarme en este trayecto tan complejo de la elaboración de tesis. Un amigo y colega que me deja mi formación de maestría.

## Resumen

Esta tesis explora las políticas urbanas que configuran los distritos definidos en el macroproyecto AIE RíoCentro en Medellín (2004-2018), haciendo uso de la gobernanza urbana y las representaciones espaciales como categorías analíticas e interpretativas.

Inscrita en la línea de investigación “poder y producción del espacio”, la primera parte del texto plantea una propuesta teórico-metodológica que permite describir e interpretar las incidencias de la gobernanza urbana en las representaciones del espacio. Este proceso identificó en la gobernanza urbana un instrumento de proyección y toma de decisiones por parte de la sociedad organizada, materializadas en las representaciones a través de los distritos.

Los resultados están planteados como un diálogo permanente entre el poder, el espacio y los modos de producción, apelando a un proceso metodológico circular para la interpretación de fenómenos urbano-regionales. Empíricamente, la investigación transita entre hechos históricos, la formación de políticas urbanas, las reformas a la administración pública local, la toma de decisiones sobre el territorio y la identificación de estrategias para el desarrollo de distritos.

La tesis en un primer momento aborda el cambio en los modos de producción local, describiendo el paso del fordismo al postfordismo y su impacto en el modelo de desarrollo. Posteriormente, la gobernanza urbana se explica como medio de producción dominado por la gestión empresarial, es decir, un gobierno urbano administrado por actores públicos y privados (cogobierno). Finalmente, las configuraciones espaciales en los distritos, dentro del AIE RíoCentro, se exponen en términos producto terminado por parte de la racionalidad urbana (enfocada a la competitividad y especialización).

**Palabras clave:** Gobernanza urbana, representaciones del espacio, formación de arreglos institucionales, timoneo efectivo, racionalidad urbana, distritos.

# Abstract

## **Incidence of Urban Governance on Spatial Configurations of the Districts in Medellín downtown, term 2004-2018**

This thesis explores the urban policies that shape the districts defined in the AIE RíoCentro macro-project in Medellín (2004-2018), making use of urban governance and spatial representations as analytical and interpretative categories.

Inscribed in the line of research "power and production of space", the first part of the text proposes a theoretical-methodological proposal that allows to describe and interpret the incidences of urban governance in the representations of space. This process identified in urban governance an instrument of projection and decision-making by the organized society, materialized in the representations across the districts.

The results are proposed as a permanent dialogue between power, space and modes of production, appealing to a circular methodological process for the interpretation of urban-regional phenomena. Empirically, research transitions between historical facts, the formation of urban policies, reforms to local public administration, territorial decision-making and the identification of strategies for district development.

The thesis first addresses the change in local modes of production, describing the shift from fordism to postfordism and its impact on the development model. Subsequently, urban governance is explained as a means of production dominated by corporate management, that is, an urban government administered by public and private actors (co-government). Finally, the spatial configurations in the districts, within the AIE RíoCentro, are exposed in terms of finished product by urban rationality (focused on competitiveness and specialization).

**Keywords: Urban governance, space representations, institutional arrangements, effective Timoneo, urban rationality, districts.**

# Contenido

	Pág.
<b>Resumen</b> .....	<b>XI</b>
<b>Lista de figuras</b> .....	<b>XV</b>
<b>Lista de tablas</b> .....	<b>XVI</b>
<b>Lista de abreviaturas</b> .....	<b>XVII</b>
<b>1. La reflexividad y la gobernanza en torno a acuerdos comunes: competitividad. Del Fordismo al Postfordismo en Medellín</b> .....	<b>5</b>
1.1 Fordismo (1920-1970).....	6
1.1.1 Expansión industrial (1920-1946) .....	8
1.1.2 Consolidación de la industrialización (1947-1970) .....	17
1.2 Postfordismo (1971-2003) .....	21
1.2.1 El declive de la industrialización (1971-1991) .....	24
1.2.2 Inserción a la economía global (1991-2003) .....	30
<b>2. La gobernanza urbana como representación del espacio</b> .....	<b>41</b>
2.1 Gobernanza urbana .....	43
2.1.1 De la nueva gobernanza a la gobernanza urbana.....	45
2.1.2 Enfoque de la gobernanza urbana.....	47
2.1.3 Gobernanza urbana e incidencia en el espacio .....	50
2.2 Representaciones del espacio.....	58
2.2.1 Producción del espacio instrumental.....	60
2.2.2 Modificación en la estructura espacial: competitividad.....	63
<b>3. Metodología</b> .....	<b>71</b>
3.1 Unidad de análisis .....	71
3.2 Fases de la investigación .....	74
3.2.1 Fase sociohistórica .....	74
3.2.2 Fase descriptiva: enfoque de aproximación de la gobernanza urbana.....	75
3.2.3 Fase descriptiva y analítica: hacia las representaciones espaciales. ....	77
3.2.4 Fase emergente: aproximación a la distritualización .....	79
<b>4. Gobernanza urbana en los distritos del macroproyecto AIE RíoCentro</b> .....	<b>81</b>
4.1 Modificación del paradigma de gobierno .....	81
4.1.1 Regulación de conflicto.....	82
4.1.2 Retorno del centro de Medellín como escenario para la competitividad.....	87
4.2 Reconocimiento del modelo económico: competitividad.....	91

4.2.1	Especialización productiva .....	92
4.2.2	Acercamiento a la especialización económica en las políticas urbanas.....	93
4.3	Formación de arreglos institucionales para los Distritos en el centro de Medellín	97
4.3.1	Gestión pública-empresarial.....	97
4.3.2	Formación de acuerdos público-privados para la producción de espacio instrumental .....	103
4.4	Incidencia de la gobernanza urbana: timoneo efectivo.....	105
4.4.1	Direccionamiento empresarial .....	106
4.4.2	Cogobierno urbano en Medellín .....	108
4.5	Consideraciones finales.....	111
<b>5.</b>	<b>Las representaciones y sus configuraciones espaciales: del AIE RíoCentro a los distritos .....</b>	<b>113</b>
5.1	Instrumentalización del centro de Medellín .....	113
5.1.1	Nuevos espacios industriales en Medellín .....	114
5.1.2	Racionalidad urbana en el AIE RíoCentro .....	116
5.2	Estrategias para la competitividad .....	126
5.2.1	Criterios de localización para los distritos .....	126
5.2.2	Criterios de ocupación del suelo.....	132
5.3	Distritualización.....	134
5.3.1	Innovación en el desarrollo de los distritos, base institucional para la distritualización .....	135
5.3.2	Nueva lógica de acumulación, caso Distrito Creativo .....	137
<b>6.</b>	<b>Conclusiones .....</b>	<b>140</b>
	<b>Referencias .....</b>	<b>145</b>

## Lista de figuras

	Pág.
<b>Figura 1-1:</b> Producción industrial y participación del sector textil. ....	26
<b>Figura 1-2:</b> Composición del PIB en Antioquia por sectores. ....	37
<b>Figura 2-1:</b> Representación gráfica de las Representaciones del Espacio de Lefebvre. 43	
<b>Figura 3-1:</b> Distritos en el macroproyecto AIE MEDRío, zona Centro. ....	74
<b>Figura 4-1:</b> Relaciones de interdependencias en el tratamiento de problemas públicos. .....	109
<b>Figura 5-1:</b> Racionalidad urbana en las AIE RíoCentro.....	117
<b>Figura 5-2:</b> Esquema de actuación de las AIE RíoCentro.....	120
<b>Figura 5-3:</b> Mapa del modelo de ocupación en el POT 2014. ....	122
<b>Figura 5-4:</b> Mapa del Macroproyecto RíoCentro - Subzonas. ....	124
<b>Figura 5-5:</b> Mapa de la Accesibilidad Vial entre los distritos en el AIE RíoCentro. ....	128
<b>Figura 5-6:</b> Mapa de la Accesibilidad por medio de ciclorrutas en el AIE RíoCentro. ....	129
<b>Figura 5-7:</b> Estaciones del Metro: Universidad, Hospital, Exposiciones. ....	130
<b>Figura 5-8:</b> Estaciones del Metroplús: Ruta N, San José, Chagualo y Hospital. ....	131
<b>Figura 5-9:</b> Recorrido del tranvía entre las estaciones San José y Pabellón del Agua. .	132
<b>Figura 5-10:</b> Mapa de los centros de transferencia intermodal. ....	134
<b>Figura 5-11:</b> El perpetuo socorro y su transformación en distrito creativo.....	138
<b>Figura 5-12:</b> Usos generales del suelo en el POT del año 2014.....	139

## Lista de tablas

	Pág.
<b>Tabla 1-1:</b> Composición del valor de la producción industrial según los tres mayores sectores económicos en Medellín. ....	25
<b>Tabla 1-2:</b> Planes y políticas que inciden en la competitividad sobre los municipios y ciudades-región a partir de Brand y Prada (2003). ....	33
<b>Tabla 2-1:</b> Tipos de ciudades y metrópolis. Dinámica evolutiva en múltiples dimensiones .....	62
<b>Tabla 3-1:</b> Esquema general de Diseño de Investigación. ....	80
<b>Tabla 4-1:</b> Actores locales involucrados en la formación de arreglos institucionales sobre el centro de Medellín en términos espaciales. ....	85



## Lista de abreviaturas

<b>Abreviatura</b>	<b>Término</b>
<i>ACI</i>	Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y Área Metropolitana
<i>ANDI</i>	Asociación Nacional de Industriales
<i>API</i>	Áreas de Protección de Infraestructura
<i>APP</i>	Alianza Público-Privada
<i>BICN</i>	Bien de Interés Cultural del ámbito Nacional
<i>CL</i>	Coeficiente de Localización
<i>CT+I</i>	Ciencia, Tecnología e Innovación
<i>DAP</i>	Departamento Administrativo de Planeación
<i>EDU</i>	Empresa de Desarrollo Urbana
<i>EPM</i>	Empresas Públicas de Medellín
<i>GEA</i>	Grupo Empresarial Antioqueño
<i>I+D</i>	Investigación y Desarrollo
<i>IDI</i>	Industrialización por Distribución de Importaciones
<i>NGP</i>	Nueva Gestión Pública
<i>PD</i>	Plan de Desarrollo
<i>PDL</i>	Plan de Desarrollo Local
<i>PDM</i>	Plan de Desarrollo Municipal
<i>PEMP</i>	Plan Especial de Manejo y Protección
<i>PGIIC</i>	Plan de Gestión de la Intervención Integral del Centro
<i>PIB</i>	Producto Interno Bruto
<i>PND</i>	Plan Nacional de Desarrollo
<i>POT</i>	Plan de Ordenamiento Territorial



# Introducción

La presente investigación pretende interpretar los procesos emergentes de distritualización en el centro de Medellín a través de las representaciones espaciales y la gobernanza urbana como categorías de análisis. A través de una renovada propuesta teórico-metodológica, los fenómenos espaciales (distritos) se leen como la producción de lógicas y estrategias de carácter instrumental, decididas por los gobiernos locales, la sociedad civil organizada y el empresariado de la ciudad.

Esta propuesta da al ordenamiento territorial y las proyecciones en el suelo un tratamiento político, resultado del modo de producción económico imperante con marcada influencia por parte de actores político-económicos. Por ello, la gobernanza urbana no se toma como un concepto neutro, es ante todo un instrumento técnico e intelectual usado por fuerzas productivas locales para dominar los procesos de urbanización.

A su vez, la gobernanza urbana es un enfoque descriptivo e interpretativo de las transformaciones de los gobiernos locales y el Estado. Mediante una mirada estructural y relacional, identifica los múltiples actores involucrados en la planeación estratégica de la ciudad-región, estudia la transformación de las políticas urbanas y el modelo de Estado, asume la producción del espacio como nuevas escalas de intervención y pone al mercado como eje de las decisiones intersectoriales de la estatalidad contemporánea (superación la clásica mirada público-privada en la formación de arreglos institucionales).

Ahora, las representaciones espaciales son el resultado o producto de la gobernanza urbana. Expresan el sentido material de la realidad en forma de influencia sobre el espacio (sin que esto se entienda como un producto final o terminado de la ciudad) mediante la planificación e instrumentos de ordenamiento territorial. En términos de Lefebvre (2013), es la concepción abstracta de los expertos y especialistas, saberes puestos en marcha sobre sectores determinados.

Para esta tesis, las representaciones son un resultado social y político de la consciencia estatal sobre la ciudad, metodológicamente es una estrategia que excluye los sentidos contestatarios y las vivencias de quienes conforman la ciudad (ejercicio dialéctico). Esta propuesta de investigación apela a las lecturas funcionales-formales-estructurales propias del ejercicio teórico-metodológico desarrollado alrededor de las representaciones espaciales, dando respuesta a la hipótesis y su interés por identificar en los distritos un producto sintético de una racionalidad (objeto inteligible).

La gobernanza urbana y su capacidad de configurar el territorio, produce espacios en términos representacionales y nuevas racionalidades a través de los distritos en el macroproyecto MEDRío zona Centro. Con origen en la competitividad, la gestión urbana de Medellín y los instrumentos políticos y económicos asumen sobre el conocimiento e innovación las estrategias para planificar la ciudad, siendo clave en este proceso la creación de una nueva estatalidad (relación entre lo público-privado y Estado-mercado a nivel local) para concebir la producción de nuevos espacios. (Hipótesis de investigación).

Con esta discusión teórica vale la pena preguntar por un fenómeno empírico: los distritos. Por ello, la investigación plantea la siguiente pregunta, ¿cómo concibe la gobernanza urbana la producción del espacio en los distritos situados en el macroproyecto MEDRío zona Centro e incide en sus configuraciones territoriales para el periodo 2004-2018? La respuesta a dicho interrogante se da a través de la competitividad y su doble proceso, el primero como directriz en la formulación de las políticas urbanas (tienen por objeto el suelo, los equipamientos e infraestructuras dentro del ordenamiento territorial), el segundo enfocado a la reorganización espacial y las estrategias para moldear los distritos en torno a la innovación, creatividad y cultura.

El doble proceso de la competitividad ha de entenderse en los dispositivos empíricos que aborda la tesis (las políticas urbanas y los signos o códigos de ordenación). De un lado, el modelo de Estado propuesto para la atracción de capitales acoge diversidad de actores con capacidad de decisión; de otro lado, el AIE RíoCentro y sus diversas escalas de actuación acogen para sí la especialización económica promovida a través de las reformas al Estado. Este argumento facilita la comprensión del objetivo general, hallando explicación a la incidencia de la gobernanza urbana en la producción del espacio.

Esta introducción permite plantear el objetivo general de investigación: “identificar la incidencia de la gobernanza urbana como forma de producir espacios representacionales en los distritos, definidos en el macroproyecto MEDRío zona Centro Medellín, y sus configuraciones territoriales durante el periodo 2004-2018”. Para el desarrollo de la tesis, se apeló al desarrollo de tres objetivos de orden descriptivo y analítico:

- Identificar los cambios político-administrativos y económicos que modificaron espacialmente la ciudad de Medellín durante los periodos de industrialización y desindustrialización.
- Describir las políticas urbanas que orientan la gobernanza (urbana) en los distritos ubicados dentro del macroproyecto MEDRío zona Centro en el periodo 2004-2018.
- Describir las acciones y transformaciones materiales desarrolladas en los distritos, (polígonos de intervención definidos por el macroproyecto MEDRío zona Centro) a partir de dispositivos técnicos en el espacio.

La estructura de investigación posee el mismo orden de los objetivos planteados, por ello, el capítulo 1 realiza un recorrido histórico entre los años 1920 y 2003, exponiendo a través del fordismo y postfordismo la transición del modelo de desarrollo de Medellín y sus modos de producción. Pese a guardar estrecha relación con conceptos económicos, la producción del espacio y los acuerdos público-privados orientaron el escrito.

Ha de entenderse en el capítulo 1 una propuesta de antecedente a la gobernanza urbana y las representaciones del espacio, también, sirve de explicación a los escenarios postindustriales y la consolidación de la competitividad como referente de un nuevo modelo de Estado.

El capítulo 2 y 3 son el desarrollo teórico-metodológico de la investigación, centran su esfuerzo en construir una propuesta de interpretación sobre la gobernanza urbana a partir de la producción del espacio. A partir de las incidencias plantea una correlación entre los fenómenos políticos y espaciales, siendo los procesos económicos un punto de encuentro que deriva en la emergencia de la distritualización. La construcción de este marco interpretativo se fija a su vez como propuesta misma de la tesis, pues el enfoque exploratorio para el AIE RíoCentro no cuentan con lecturas específicas desde la gobernanza urbana.

El capítulo 4 recoge, a partir del año 2004, la explicación a las modificaciones en el paradigma de gobierno local y el reconocimiento de la competitividad como modelo

económico. Mediante el concepto de gobernanza urbana se proponen dos líneas de análisis: la primera se interesa por los mecanismos institucionales que regulan la intervención urbana y el ordenamiento del espacio (formación de arreglos institucionales), la segunda interpreta la dirección imprimida por actores con capacidad de decisión en la sociedad (timoneo efectivo de los gobiernos). Como resultados se obtuvo una descripción al modelo de formulación de políticas urbanas en Medellín y se identificó la participación del sector empresarial en la producción del espacio en el AIE RíoCentro.

Finalmente, el capítulo 5 explora estructuralmente las estrategias que conforman los distritos. Mediante la lectura a signos y códigos de ordenación (Planes de Ordenamiento Territorial, Planes de Desarrollo, Acuerdos Municipales y Decretos), se identificó el sentido de las representaciones espaciales y la racionalidad política, económica y territorial que producen actuaciones particulares en el centro de la ciudad.

Empíricamente, las lógicas y estrategias territoriales derivan en aproximaciones sobre la distritualización y la dirección espacial del centro. Como resultado de dicha lectura, se dota al distrito (como proceso territorial) de mecanismos analíticos para proyectar su impacto en esta década (2020-2030). Criterios determinados por la cercanía al sistema de transporte masivo, potencialidad para cambiar los usos del suelo y la vialidad que posee la ciudad permiten identificar futuras configuraciones producto de la especialización económica.

# **1.La reflexividad y la gobernanza en torno a acuerdos comunes: competitividad. Del Fordismo al Postfordismo en Medellín**

El siguiente capítulo pretende exponer brevemente las reestructuraciones espaciales, previas al año 2004, a partir de dos modelos de desarrollo imperantes durante el siglo XX (fordismo y postfordismo). Las políticas de planificación y urbanismo expondrán las relaciones políticas e institucionales que anteceden la gobernanza, siendo la organización territorial el elemento central de este apartado al adaptarse a los sentidos y formas del modo de producir ciudad.

La proyección histórica en el territorio responde a la producción política y económica de la sociedad, con temporalidades asociadas a imaginarios y racionalidades capaces de reestructurar las ciudades en torno a modelos específicos como la industrialización y desindustrialización. Interesa para este análisis el Estado y su configuración espacial en Medellín durante dos grandes periodos: 1920-1970 y 1971-2000; para tal pretensión, los conceptos de fordismo y postfordismo dotan de sentido sociohistórico el recorrido (político, económico y territorial) de Medellín a lo largo del siglo XX, siendo el objetivo de este apartado la condición temporal y las interpretaciones sobre la producción del espacio (los debates respecto a los conceptos y la causalidad entre los mismos quedan excluidos).

Fordismo y postfordismo como conceptos sociohistóricos forman un contexto capaz de identificar el desarrollo fabril en la ciudad, la crisis de la industria y su transformación en nuevos modos de producción (previo a la economía del conocimiento e innovación). Como modelos productivos definen la estructura territorial, es decir, expresan las condiciones que orientan el espacio y el desarrollo (Silva, 2005), a su vez definen patrones en la estructura física según el modo de producción.

Cabe destacar frente a la gobernanza urbana la teoría de la regulación<sup>1</sup> como antecedente dentro de los enfoques de las políticas urbanas descritos por Vásquez (2014). El paso del fordismo al postfordismo y el interés institucional en esta transición representan las transformaciones en el funcionamiento de la administración de la ciudad y la estructura urbana. El fortalecimiento del Estado a través del Keynesianismo, la apertura económica y la inclusión del mercado en asuntos públicos requieren un recuento local, siendo la apuesta de Medellín por la configuración económica a través del territorio objeto de este capítulo.

Para Lipietz (1994, 1997), las relaciones capital-trabajo y la organización de éstas en el espacio produjeron los paradigmas fordistas y postfordistas, siendo las estructuras económicas y jurídico-políticas los mecanismos que median entre los regímenes de acumulación y los modos de producción. A su vez, la implantación de ideas e instituciones configuran el espacio a partir de las necesidades del capital, es decir implantan un “modo de regulación, que es lo que guía el comportamiento de todos los agentes dentro de una sociedad para satisfacer las necesidades del régimen de acumulación” (Lipietz, 1994, p. 5).

## 1.1 Fordismo (1920-1970)

Antioquia responde a un caso particular en la formación industrial en Colombia, la minería y el comercio formaron los primeros capitales, que, sumados al mercado del café favorecieron 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 (Botero, 2003), racionalizar el espacio y plantear una proyección verdadera para la ciudad.

1920 coincide como año del crecimiento industrial en Medellín y el inicio del fordismo a nivel planetario; el crecimiento de la economía estadounidense impactó favorablemente a nivel local en un proceso denominado por Poveda (1996) *The Roaring Twenties* (los

---

<sup>1</sup> La teoría de la regulación tiene como enfoque las instituciones político-económicas, busca dentro de los gobiernos de las ciudades “caracterizar las configuraciones particulares de las relaciones sociales de producción e intercambio que permiten la reproducción de las condiciones materiales de existencia de la sociedad” (Gajst, 2010, p. 5). Respecto a la gobernanza urbana, se interesa esta teoría en las administraciones públicas de las ciudades y los paralelos frente a la prestación de servicios estatales, públicos, privados y público-privados.



trepidantes veinte), siendo el auge empresarial (fruto de la transformación del capital aurífero y cafetero en Antioquia) génesis para un nuevo modo de acumulación: el fordismo. Soja (2008, p. 249), en términos temporales y económicos, define este modo de acumulación como “la era de desarrollo capitalista que se extiende desde los comienzos de la década de 1920 hasta, al menos, los primeros años de la década de 1970”.

El fordismo surge como una forma de producir y organizar el capital, fuertemente ligado al Estado-Nación o monopolio estatal (Ciccolella, 2006), destaca como modelo de desarrollo cercano al keynesianismo y de acción sobre el espacio, siendo los regímenes de acumulación actores centrales dentro de este modelo. El modo de producción específico de este periodo define históricamente la organización física de la ciudad, siendo la industria eje de la estructuración económica y territorial, de la cual hizo parte Medellín.

Para Lipietz (1994), el modelo de desarrollo fordista fue hegemónico pese a sus variaciones (según las comisiones económicas regionales que lo implementaron), buscando la acomodación de un régimen de acumulación a través de un modo de regulación. Esta dinámica del capital se apoyó fuertemente en las instituciones, mediante las cuales se colectivizaban las rentas entre trabajadores asalariados, a través de la socialización de ganancias que realizaba el Estado providencia o benefactor. Puede describirse la relación capital-trabajo como base de esta institucionalidad, la cual fijó un horizonte para el fortalecimiento de las clases medias durante 50 años.

Siguiendo a Lipietz (1997), la relación capital-trabajo configuró el primer elemento para la acumulación, adoptando para la organización los principios tayloristas para la mecanización del trabajo mediante la estandarización de tareas y los procesos formalmente prescritos. Esta rigidez contractual pretendió aumentar el poder adquisitivo y la reproducción del capital, al crecer la demanda en manos de una base trabajadora numerosa y la colectivización de renta por parte del Estado. Estas estrategias toman fuerza pasada la crisis económica de 1929, siendo la programación de crecimiento a largo plazo una labor estatalizada, traducida en la adecuación de espacios para la industrialización.

La relación capital-trabajo y el Estado de bienestar respondieron al fordismo como modelo de desarrollo, siendo central para este subcapítulo los procesos económicos, políticos y de planificación intervenidos directa o indirectamente por el Estado. Dicho proceso es resumido por Lipietz (1994) a través de tres condiciones:

1. Paradigma tecnológico: Taylorismo más mecanización del trabajo.
2. Régimen de acumulación: Crecimiento del consumo en masa en paralelo al poder de compra y la productividad.
3. Modo de regulación (a través de): a) Contractualización con legislación social, b) Estado benefactor.

De otra parte, el ordenamiento racional de las ciudades sería parte de la programación y planificación lineal propia del fordismo, interesando el espacio a la relación capital-trabajo. El desarrollo capitalista produce su propio espacio, es decir, la sociedad como una forma de territorio específico coacciona su organización según el modo de acumulación que imponga (Delgado, 2011). El modelo de regulación basado en el modo de producción apostaba por la planificación de las relaciones estructurales, dando al urbanismo una jerarquización funcional a los espacios.

Este modo de producción basado en la previsibilidad del futuro, donde las empresas podían producir antes que vender, permitió fortalecer la planeación como uno de los instrumentos fundamentales para los países, las empresas, el desarrollo urbano y la ordenación territorial. (Giraldo, 2007, p. 12).

Resaltan tres fenómenos simultáneos, constitutivos de este subcapítulo, definidos por el crecimiento fabril, la relación público-privada de la administración pública local y las transformaciones espaciales al servicio del modo de producción imperante en la ciudad. A continuación, la acumulación del capital y los modos de producción responderán en dos momentos al industrialismo en Medellín; el primero referido a la implantación de un modelo de desarrollo manufacturero y de intensificación de la fábrica como eje económico (1920-1946), el segundo apoyado en la tecnificación y la diversificación de capitales (1947-1970).

### **1.1.1 Expansión industrial (1920-1946)**

#### **▪ *Formación del empresariado: requisito para la industrialización***

Previo al fenómeno de industrialización a explicar después del año 1920, cabe destacar la acumulación de capital al finalizar el siglo XIX fruto de la minería y el mercado interno constituido en la era del café. Las ideas fabriles y primeras plantas tienen origen en el comercio y la creación de élites locales, afincadas en Medellín como epicentro de las regiones auríferas y cafeteras de Antioquia. Para Botero (2003), apellidos como Montoya,

Vásquez, Santamaría y Ospina crean redes de solidaridad vinculadas al parentesco, identificando intereses comunes y apostando a la diversificación de sus inversiones.

Pese a esta diversificación de las primeras élites, se reconoce en el eje comercio-oro un prerrequisito básico para la industrialización (Botero, 2003). Esta forma de acumulación e inversión de capitales caracterizan a los antioqueños como intermediarios, dando así un primer rasgo empresarial a los negocios conformados por las familias provenientes de las primeras élites. En este sentido, los comerciantes asentados en mercados urbanos hallaron nuevas formas de acumulación, estrechando las relaciones con la actividad política, a través de la influencia sobre decisiones tomadas por el gobierno; esta práctica manifiesta un acercamiento entre lo público y privado en el siglo XIX, siendo la obtención de contratos, rentas y concesiones mediante el dominio en la orientación gubernamental un activo pretendido en la economía naciente.

La diversificación de las actividades económicas incluye el café, donde las trilladoras se convierten en un elemento de relación entre el comercio e industria; el mercado de quienes incursionaron en el procesamiento y comercialización de este grano es, para Botero (2003), un segundo elemento de acumulación de capital después del eje comercio-oro. Ha de añadirse a esta tesis las explicaciones sobre la formación de una clase campesina capaz de demandar productos desarrollados por la industria, es decir la génesis para la circulación de dinero durante las primeras décadas del siglo XX (Botero, 2003).

Finalizando el siglo XIX los parentescos familiares se transforman en casas comerciales, involucrando los hijos de comerciantes a las actividades económicas. Como “sociedades regulares colectivas de comercio” (Botero, 2003, p. 43), se consolidan la primera clase empresarial en estas casas; aprovechando la liquidez de capital originado en la comercialización del oro y café pronto se forman sociedad fruto de la unión de diferentes castas familiares. La apuesta de las nuevas clases empresariales pretendió cambios en la extracción socioeconómica, así lo describe Juan José Echavarría en la lectura realizada por Álvarez (2004, p. 81):

El comercio exterior y la banca parecen haber sido mucho más importantes que el café o la minería en el desarrollo de un espíritu empresarial, y las actividades “no productivas” (acumulación de “rentas” urbanas) pudieron ser una de las fuentes principales de riqueza.

La aparición de organizaciones obedeció a iniciativas individuales configuradas después en asociaciones o casas comerciales (Álvarez, 2004; Botero, 2003), estas sociedades

requerían de altas inversiones que terminaban en la diversificación y minimización de riesgos en las nuevas actividades económicas. La racionalidad industrial requirió entonces una clase empresarial acompañada de ideas comerciales, donde la élite local dejó implantada para el siglo XX una transformación en las formas de acumular capital y de negociación con la administración pública para acomodar la estrategia fabril.

Ahora, el paso de las casas comerciales a empresas se da empezando el siglo XX, superada la Guerra de los Mil Días, los vientos de crisis y posibles cierres de asociaciones al término del conflicto en 1902 significó la reinención de la economía local. La llegada de Rafael Reyes a la presidencia de la república entre 1904 - 1909 constituye un hito en el impulso a la industrialización en el territorio nacional; Antioquia, respaldada en la acumulación de capital fruto de la extracción aurífera y comercialización del café, puso en marcha las primeras fábricas sustentada en la orientación política, fiscal, cambiaria, aduanera e institucional (Poveda, 1996).

Las políticas económicas apuntaron a la modernidad mediante la apuesta nacional por la creación de infraestructura ferroviaria y el desarrollo industrial, “el montaje industrial se incorporó a capitales privados con grupos familiares a quienes el presidente Reyes prestó su apoyo beneficiándolos con incentivos directos a las empresas que estuvieran en capacidad de expandirse” (López, 1991, p. 70). Este hecho significó la conversión de las casas comerciales a sociedades anónimas y otras formas de asociación, usando privilegios concedidos por el gobierno y créditos para impulsar las crecientes fábricas.

La experiencia e iniciativa empresarial favoreció la industrialización empezando el siglo XX; basada en las sociedades comerciales y la tecnificación lograda a través de la Facultad de Minas, se desarrolló una apuesta con racionalidad económica avanzada de la mano de nacientes burgueses, entre ellos dos expresidentes de la república: Carlos Eugenio Restrepo (1910-1914) y Pedro Nel Ospina (1922-1926). Para Gómez (2011), la idea del progreso urbano e industrialización dependió del apoyo de personajes reconocidos, recurriendo al progreso y civilización como elemento para la transformación de la ciudad.

Medellín en la segunda década del siglo XX lograría representación de su élite en el escenario nacional; Carlos E. Restrepo durante su presidencia influencia ampliamente la modificación del país en torno a la racionalidad empresarial, propia de sus labores económicas, siendo Antioquia el motor para del crecimiento nacional y laboratorio de la

naciente burguesía. Las fábricas textiles, alimenticias y de bebidas comprobaron el éxito entre las políticas nacionales y el impulso local de un empresariado en formación.

Dispositivos morales no menos importantes que las ideas económicas completan el crecimiento fabril de las dos primeras décadas del siglo XX; a estas se sumaron las ideas sobre la previsión y dirección racional del desarrollo económico, tarea encargada a la Escuela Nacional de Minas. Para Mayor (2005), este centro de estudio actuaba en dos planos diferentes: el nivel moral y el técnico administrativo; dotando a las empresas de herramientas técnicas y la creación de nuevas unidades económicas.

Si la Escuela de Minas se propuso dotar al empresariado Antioqueño y nacional de una racionalidad económica, a saber vinculación de espíritu de empresa con la calculabilidad, organización de la empresa ligada a previsiones de un mercado regular, a una contabilidad racional, a la previsión calculada en materia de técnicas de producción y, en fin, a la medición de la productividad del trabajo; todo esto significaba que el antiguo racionalismo práctico del antioqueño, basado en la especulación ingeniosa, en la usura o en la mera audacia, ya no bastaba en la nueva época. (Mayor, 2005, p. 21).

La acumulación de capital en los albores del siglo XX se transformó, las redes de parentesco y casas comerciales dieron paso a las primeras sociedades industriales, apoyadas por la tecnificación y racionalidad económica impartida en la Escuela de Minas. La naciente clase empresarial contaría a partir de 1920 con condiciones para llevar los capitales del oro-café al eje fabril y su posterior diversificación económica, el manejo científico e introducción de métodos propios de la ingeniería industrial así lo mostrarían a partir de 1920.

▪ ***Relaciones público-privadas: antecedente de la gobernanza urbana***

Ahora, ha de entenderse el fenómeno industrial denominado The Roaring Twenties (Poveda, 1996) como inicio de la expansión industrial en Medellín a partir de 1920. El fenómeno de industrialización posterior a la Primera Guerra Mundial impactó favorablemente la economía local, llevando la administración pública de la ciudad hacia ideales de progreso cercanos a Schumpeter, fuera de las empresas, e implantando el fordismo-taylorismo, dentro de las fábricas.

Las consignas de la Escuela de Minas se implantaron rápidamente en Medellín, la mayoría de sus egresados ingresaban a administración pública de la ciudad, dotando de

tecnocracia a la municipalidad; luego, estos ingenieros migraban a las fábricas donde llevaban el conocimiento recogido, principalmente, en los ferrocarriles, empresas de servicios públicos y el concejo. “La ciencia y la técnica comenzaban a ser estimados elementos que reforzaban el poder político de la naciente clase burguesa antioqueña” (Mayor, 2005, p. 139), así el fordismo ingresó a los asuntos públicos, racionalizando el espacio a la medida de las necesidades empresariales.

El ingeniero transitó de lo público a lo privado dada la importancia en el ámbito regional de este profesional, la ruta estuvo dada por la dirección científica, la cual pasó rápidamente de la empresa (privada) a la res pública tecnocrática (Mayor, 2005); ocupando la racionalidad un vínculo fundamental entre lo público-privado, como se verá en la Sociedad de Mejoras Públicas (SMP), el Concejo de Medellín y las Empresas públicas de Medellín. Las oficinas municipales fueron igual de importantes que las fábricas, por eso el interés de la élite local en el dominio racional de estas dependencias, sus decisiones estaban dirigidas a la aplicación de modos de producción y reproducción del capital en el territorio.

De otra parte, los comerciantes, muchos de ellos ingenieros de la Escuela de Minas, asumieron el control de la ciudad (Avendaño, 1996); el crecimiento y la diversificación económica acogieron la racionalidad empresarial en beneficio de los dueños de los medios de producción (comerciantes). La intervención en el espacio crearía escenarios de participación donde los intereses de las élites se instrumentalizaban en obras y adecuaciones en el territorio; la urbanización y los servicios públicos fueron un tema central después de 1920, así lo expresa Avendaño (1996, p. 344) en su exposición sobre el carácter privado del crecimiento físico de la ciudad pese a ser un deber público:

Fueron los comerciantes, que habían logrado acumular grandes capitales, quien proporcionaron los procesos de industrialización y urbanización, y orientaron la expansión de la ciudad al intervenir en la administración pública, con la que tenían intereses comunes, mediante la participación directa en el concejo municipal.

Con ideas claras en torno a la administración de la ciudad (labor de la Escuela de Minas), la SMP responde como elemento instrumental de la racionalización empresarial, siendo creada como organismo consultor y asesor permanente del Concejo de Medellín; pese a su carácter privado las funciones de esta organización fueron amplias y variadas, incluyendo algunas pertenecientes a competencias públicas o estatales. La línea público-privada termina de hacerse difusa en cuanto a sus miembros, estos “ocuparon lugares

destacados dentro del concejo de la ciudad y cargos de cierta importancia” (Botero, 1996a, p. 329) en las principales dependencias de la municipalidad. La élite halló un mecanismo de presión e interacción frente al Estado en la SMP, siendo este un antecedente directo de la gobernanza urbana.

Las principales medidas que tomaba el concejo pasaban, casi siempre, primero por la iniciativa de la SMP, la cual hacía las veces de sindicato que canalizaba las iniciativas de la élite dirigente; también actuaba como grupo de presión frente al Estado. (Botero, 1996a, p. 329).

A partir de la municipalización de los servicios públicos, condición necesaria para la industrialización de la ciudad y la regulación urbana (Toro, 1996, p. 531), Medellín superó el dominio de los particulares en la oferta de energía eléctrica. Rápidamente se da un cambio cuantitativo en la producción de electricidad a partir del aprovechamiento hidráulico, el monopolio en el suministro de este servicio público por parte de Coltejer y algunas trilladoras fue reemplazado por una red capaz de alimentar el transporte público y la industria.

Pese a responder la municipalidad con oferta estatalizada, los servicios públicos fueron un elemento de interés particular, la relación del Concejo con las empresas generadoras y distribuidoras de electricidad plantearon una redirección en las decisiones tomadas. Así, el Estado satisfizo las demandas de las industrias crecientes a partir de los requisitos que hacían los grandes empresarios, la participación en política por parte estos, fue sinónimo de una demanda centralizada alrededor de la producción de bienes intermedios.

El concepto entregado por el ingeniero Waddell, aceptado por el Concejo, tuvo como precepto las necesidades de la industria para el crecimiento de la ciudad, según sus estudios las nuevas industrias estaban limitadas por el suministro del servicio eléctrico; además, añadió a la creación de vías de comunicación (ferrocarriles y vías) capaces de conectar a Medellín con puertos fluviales y fábricas al interior de la ciudad (Toro, 1996). Los resultados de estas propuestas plantearon la creación de la Vía al Mar, proyecto que conectaría al golfo de Urabá con la capital de Antioquia, y la creación de un nuevo trazado vial; finalmente el aumento del suministro eléctrico respondería como gran logro de estas intervenciones: La Central Guadalupe, la unificación de las empresas de energía eléctrica en una sola y de carácter privado, así como la instalación de nuevas hidroeléctricas capaces de suministrar electricidad a la mayor parte de hogares en la ciudad (Toro, 1996).

▪ ***Crecimiento industrial y transformación del espacio***

El final de la Primera Guerra Mundial trajo beneficios a la industria en Antioquia, a partir del año 1920 las empresas existentes como Tejidos de Medellín, Coltejer, Rosellón, Fabricato, Fábrica de Galletas y Confites Noel y la Compañía Colombiana de Tabaco aumentan su producción fruto de mejoras en las demandas de productos de consumo final (Botero, 2003). La transformación de capitales busco cambiar la pequeña producción en las plantas de baja tecnificación por máquinas de hilado y rendimientos propios del taylorismo, la experiencia acumulada en las empresas municipales llevó a los profesionales hacia un manejo fordista de las fábricas.

Fruto del capital invertido, principalmente en el sector textil, la industria en Medellín se configura como motor del desarrollo económico, así lo demuestra el incremento en la población al pasar en el periodo 1918-1928 de 80.000 a 120.000 habitantes y su demanda de construcciones, triplicando el número de edificaciones en el periodo mencionado (Giraldo, 2007). La modernización tuvo respuesta en el gobierno nacional, la creación de la Contraloría General de la República y el Banco de la República en 1923 contribuyeron al ordenamiento fiscal y monetario del país, impactando directamente la economía local.

Esta reorganización dada en la presidencia de Pedro Nel Ospina (1922-1926) también se manifestó en obras públicas, llevando ferrocarriles, carreteras y conexiones fluviales sobre los ríos Cauca y Magdalena (Giraldo, 2007). La nueva infraestructura llevó campesinado a vender su fuerza de trabajo, generando migraciones que determinaron la modernización del urbanismo; estas masas de obreros demandaron viviendas de modo prioritario, supliendo la necesidad urbanizadores y constructores avalados por el Estado a través de aprobación de planos y concesiones de licencias, todo como resultado de la incapacidad municipal en la oferta social.

Así, empresarios y gobierno trabajaron simultáneamente, y mientras se solucionaba en parte el problema de la vivienda obrera, aquellos se enriquecían y aportaban el capital necesario para la dotación de los servicios públicos sin los cuales difícilmente habrían vendido la tierra. La presencia del Estado se manifestaba en la aprobación de planos y trazados de calles, la concesión de licencias y la supervisión de la actividad escrituraria a la que estaba ligada la tradición de inmuebles. (Avendaño, 1996, p. 349).

La urbanización es entonces una nueva forma de acumulación de capital, asumida por comerciantes y empresarios capaces de aprovechar las demandas de vivienda en alza. La



relación entre el Concejo de Medellín, la SMP y las empresas de servicios públicos facultó la expansión de la ciudad de la mano capitalistas inversores en la finca raíz, los más destacados fueron Ricardo Olano, Manuel J. Álvarez, Gabriel Cock y algunas sociedades urbanizadoras (Avendaño, 1996).

Dentro de este periodo, el año de 1930 constituye un hito en la industrialización de Medellín. Superada la crisis mundial de económica de 1929 y sus consecuencias en el mercado local la ciudad se expande alrededor de las nuevas urbanizaciones y las fábricas situadas sobre las nuevas vías. Para Valencia (1996, p. 475) “la industrialización antioqueña se desarrolló bajo los signos de la especialización y la concentración de la producción de bienes de consumo corrientes y durables”, es decir un distintivo en la acumulación de capital respecto a años anteriores. Dicho proceso adquiere características fordistas a través del control Estatal frente a la planificación, el poder sobre la economía y el desarrollo urbano.

Otro factor fundamental refiere al cambio de presidente y con él, el ascenso del liberalismo en manos de Enrique Olaya Herrera. Las medidas, propias del fordismo y keynesianismo, apuntaron a la devaluación del peso frente al dólar, aumento de los aranceles para productos importados y redujeron el presupuesto nacional; el gasto público representado en carreteras, aeropuertos, puertos fluviales y ferrocarriles dieron impulso a la economía nacional (Poveda, 1996).

A nivel local, los efectos espaciales y funcionales se manifestaron en la expansión constante a través de los servicios públicos, la extensión vial y la ampliación en la cota de servicios públicos, siendo estos una adecuación de la ciudad a la industria. A nivel económico la implantación del arancel proteccionista en 1931 sobre el sector textil y la afectación a una industria en formación mas no consolidada permitieron el auge y diversificación posterior. Fabricato, Coltejer, Rosellón y Tejicondor realizaron a partir de 1930 un cambio técnico y de maquinaria, siendo una medida de recuperación el aumento en la producción a partir de bajos costos e implementación de la ingeniería industrial (Mayor, 1989).

Pese a la fuerza estatal de la municipalidad sobre las intervenciones urbanas, dadas por el modelo fordista, la influencia de algunos personajes ejerció presión sobre el Plano de Medellín Futuro (vigente entre 1913 y 1958). La modificación de este instrumento se daba en función de los particulares con poder en la administración local, “las influencias privadas

lograban imponerse sobre el interés público; a su vez, el poder público y las instituciones políticas que decidían acerca de la ciudad estaban dominados por los intereses particulares” (Botero, 1996a). No era una casualidad la continuidad del dominio de los empresarios sobre las intervenciones físicas de la ciudad, sus ganancias extraordinarias, principalmente en el sector textil, reemplazaron la intermediación de la SMP (minimizada en sus acciones al empezar la cuarta década del siglo XX).

A partir de 1938 la industrialización y urbanización se intensificaron, dos obras exponen tal argumento. De una parte, la cobertura de la quebrada Santa Elena y consecuente apertura de la avenida la Playa durante este año, permitió transformar la vocación del centro; un año después, la segunda obra de relevancia se da a partir de la canalización del río Medellín, con la cual se adecua la ciudad como centro industrial, comercial y financiero (Giraldo, 2007). Estos hitos representan la centralidad de la ciudad dentro del Valle de Aburrá, consolidando precariamente la construcción de una región.

La Segunda Guerra Mundial (1939-1945) significó una época de prosperidad a nivel local, las utilidades de empresas como Coltejer y Fabricato fueron elevadas, lo cual permitió la acumulación de grandes capitales y diversificación en sus actividades (Mayor, 1989). Algunas acciones estuvieron dirigidas a la absorción de otras empresas, la asociación de emprendimientos locales con capitales extranjeros, la producción de bienes intermedios (productos químicos y metalúrgicos) y la creación de una vida urbana fortalecida por la empleabilidad creciente.

En los últimos años de la década de los cuarenta, Medellín no solo era el objeto de mira de los industriales extranjeros que llegaban al país, sino que estaba promoviendo el nacimiento de industria local, lo que la haría devenir en una ciudad propicia para las formas de vida moderna; por tanto, la ciudad se convirtió en el enclave urbano de recepción de población más móvil de todo el país. [...] esta creciente masificación urbana implicaría la expansión territorial de la ciudad, lo que en la mayoría de los casos no sería una expansión organizada de zonas residenciales e industriales. (Castrillón y Cardona, 2014, pp. 32-33)

Pese al crecimiento urbano desorganizado, la llegada del urbanista Karl Brunner a Medellín representa un intento por organizar el espacio hacia 1940; los códigos urbanos, planes de zonificación y vías, así como la guía de futuras urbanizaciones, respondieron a la planificación racional. Esta propuesta duró poco tiempo, los intereses de la industria enfrentaron a la municipalidad con urbanistas y el propio Brunner, siendo las fábricas las

beneficiadas tras las modificaciones al mapa vial y el uso de terreno destinados en el plan a fines diferentes al industrial (Botero, 1996a). Finalmente, el cambio en los usos del suelo en las orillas del río terminó de modificar la estructura urbana al ser apropiadas por plantas de uso fabril.

### **1.1.2 Consolidación de la industrialización (1947-1970)**

#### **▪ *Industrialización y diversificación de capitales***

A diferencia del periodo anterior, el fordismo en Antioquia asume la racionalidad capitalista en la administración pública y privada; para Mayor (2005), el “*esprit of corps*” recogió el taylorismo de las fábricas para reconstruir un nuevo ethos racionalizador con ideologías directivas, siendo el espacio un elemento de interés, 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 (1996b), 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.

Es clave para entender la consolidación de la industria en Medellín durante este periodo el Plan Piloto de Wiener y Sert, la creación de instituciones financieras con mayor fuerza a las predecesoras, la protección al mercado nacional y la creación de las Empresas Públicas de Medellín. Para Botero (1996b), estos elementos, propios de la planeación del desarrollo, generarían las condiciones espaciales para la estructuración de la industria, beneficiada con la rigidez en la zonificación del suelo y la fuerte inversión en infraestructura (excluyendo los factores socioeconómicos).

La acumulación de capital finalizando la Segunda Guerra Mundial (1945) incentivó un nuevo proceso de crecimiento con tasas superiores a las registradas en décadas anteriores, los buenos precios internacionales del café y la reserva de 180 millones de dólares por parte del Estado (del orden nacional) fueron factores aprovechados por los empresarios encabezados por Mariano Ospina Pérez, presidente de la república elegido para el periodo 1946-1950 (Mayor, 1989). Esta coyuntura contó, adicionalmente, del nacionalismo económico impulsado por recetas económicas de la CEPAL (Comisión

Económica para América Latina) facilitadoras del fordismo 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. En Antioquia, la creación de las Empresas Públicas de Medellín (EE.PP.M.) mediante acto legislativo número 58 de 1955 representó un hito para el desarrollo de la ciudad (que aún continúa); apoyada en la racionalidad empresarial suministrada por la ingeniería industrial, la autonomía administrativa y manejo separado mediante gerencias representaron el fortalecimiento de lo público (Toro, 1996).

El diseño fordista de la empresa asumió la contratación rígida, profesionalización y separación de tareas por áreas, dando signos de eficiencia y racionalidad en su funcionamiento. Estas ventajas se tradujeron rápidamente en mejoras para zonas excluidas de la ciudad, siendo el papel de las EE.PP.M. contestatario a la precarización de barrios fruto de las migraciones; para Toro (1996), la normalización de barrios fue entonces sinónimo de la oferta de servicios públicos en Medellín.

Al modelo descentralizado de las EE.PP.M. siguió la creación de las Empresas Varias de Medellín (EE.VV.M.) con estructuras administrativas similares, su trabajo estuvo dirigido al manejo de la Feria de Ganados, Matadero municipal, plazas de mercado y el aseo público (Botero, 1996b). Cabe anotar el declive de la SMP y el retorno de lo público en los asuntos tratados por la municipalidad, siendo la estatalización de los servicios públicos urbanos (exceptuando el transporte público) y el mejoramiento de barrios objetivo de la administración pública hasta 1970.

En la industrialización, la racionalización fue acogida como método traído de la ingeniería industrial, las fábricas aumentaron su producción disminuyendo el número de empleados y mejorando el rendimiento hombre-máquina. Para Mayor (1989), los enormes ahorros obtenidos mediante la tecnificación y minimización de obreros dieron paso a diversificación y centralización de capitales, la creación del Banco Industrial Colombiano (BIC) y Suramericana de Seguros en 1945 dieron paso a una nueva era de acumulación. La posibilidad de contar con un mercado financiero de impulso y respaldo a la industria permitió el salto a la fabricación de bienes intermedios, apoyada a su vez por la política

nacional de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) y el aumento de la demanda interna de nuevos productos.

El sector textil concentró la diversificación y centralización de capitales a partir de 1960 en Medellín, la automatización y computación llevaron la industria a una revolución científica y tecnológica capaz de cambiar el modo de producción y modificar la estructura tradicional de fabricación. Con ayuda del proteccionismo arancelario, impuesto mediante la Ley 81 de 1960, la diversificación mejoró la capacidad financiera de las empresas, su efecto se manifestó en la creación de grupos y conglomerados, fenómeno descrito por Mayor (1989, p. 354) como “concentración de la producción industrial en unas pocas firmas”. Es decir, la racionalidad desde 1960 expuso los cambios territoriales a partir del menor crecimiento fabril (físico y urbanístico) y aumento en el capital bancario, lo cual impactaría en el declive y crisis de los últimos años del siglo XX, así como en la reconversión económica para el siglo XXI.

▪ ***Espacios para la diversificación***

La diversificación industrial trajo consigo un aumento de inmigrantes empleados por las nuevas fábricas, para 1950 los 18.000 puestos de trabajo ofertados fueron cubiertos por masas de obreros provenientes de todas las regiones de Antioquia (Giraldo, 2007). La consolidación económica y fabril posibilitaron formas de vida moderna hacia el año 1947, “por tanto, la ciudad se convirtió en el enclave urbano de recepción de población más móvil de todo el país” (Castrillón y Cardona, 2014, p. 32). Este fenómeno representó una masificación urbana y su consecuente expansión territorial, condicionando con ello la reorganización espacial en torno a los procesos económicos y demográficos.

Para 1947, la modernidad se tradujo en la planificación espacial a través de la ley 88 de 1947<sup>2</sup> y su materialización mediante el Plan Regulador para Medellín. A través de elementos fundamentales de la industrialización en las ciudades, las ideas modernas renovaron la vida urbana usando principios de zonificación a partir de los postulados del Congreso Internacional de Arquitectura Moderna (CIAM) y el funcionalismo instaurado por

---

<sup>2</sup> La ley 88 de 1947 fue la base para la planeación urbana en Colombia, para Castrillón y Cardona (2014, p. 33) en su lectura a Schnitter, decretó “la obligación de que los municipios que contaran con un presupuesto no inferior a doscientos mil pesos levantaran “el plano regulador que indique la manera como debe continuarse la urbanización futura de la ciudad.

la carta de Atenas<sup>3</sup> (Castrillón y Cardona, 2014). A nivel local, las ideas calaron con facilidad, la nueva ciudad sería pensada por los urbanistas Paul Lester Wiener y José Luis Sert sobre la base de la reorganización y futuro crecimiento en el Valle de Aburrá; usando la zonificación, se ordenó una ciudad con predominio industrial y epicentro del desarrollo nacional.

Por tanto, la propuesta de una zonificación general de la ciudad incluía áreas de uso residencial, separadas con cinturones verdes para aislarlas de la industria; áreas industriales al sur y comerciales en el centro y alrededor de las principales vías; grandes avenidas paralelas al río como la base de toda la movilidad urbana; áreas recreativas y parques; y el traslado del núcleo administrativo del centro histórico hacia el sector de Guayaquil con la propuesta de un Centro Cívico. Estos serían los ejes articuladores del Plan propuesto por Wiener y Sert. (Castrillón y Cardona, 2014, p. 35).

El espacio fue intervenido por la racionalidad industrial; la acumulación de capital asumió el privilegio otorgado por el reordenamiento de la ciudad, usando para su reproducción las nuevas zonas urbanas y la extensión otorgada por el Plan Regulador. Su consecuencia directa se manifestó en las relaciones políticas, económicas, sociales y culturales propias de un área metropolitana, delimitada en la nueva planificación por la lógica natural, con el cual se daría una dinámica concentrada en Medellín respecto a los demás municipios del Valle de Aburrá (Castrillón y Cardona, 2014).

Mediante el acuerdo 92 de 1959, el Plan Director entraría a ejecutar las ideas de Wiener y Sert, siendo una apuesta de menores cambios a la planteada hacia 1948 (Giraldo, 2007). La renovación de la vida urbana y las funciones a cumplirse en las ciudades fueron difíciles de concretarse, como resultado, la segregación física-espacial y la apropiación de los bordes del río por parte de las industrias mostraron dificultades para el modernismo.

El afán por controlar los procesos de aglomeración urbana por medio de una contención territorial, la necesidad de delimitar el perímetro urbano y la urgencia

---

<sup>3</sup>La Carta de Atenas representaba las conclusiones del trabajo realizado en el IV encuentro del CIAM, su apuesta se fijó en la Ciudad Funcional, caracterizada por la intervención física y el control planificado de las ciudades. "Sus principios estarían clasificados en las que se creía serían las cuatro funciones básicas de la ciudad: habitar, recrearse, trabajar y circular" (Castrillón y Cardona, 2014, p. 34).

por organizar racionalmente un espacio, que de una u otra forma ya posee una organización compleja, [...] fue lo que precisamente posibilitó el “fracaso de la planeación en la ciudad”. (Castrillón y Cardona, 2014, pp. 37-38).

Los resultados del Plan Director se manifiestan en la reorganización administrativa para planear la ciudad, la Oficina de Planeación de Medellín y la implementación de instrumentos como la valorización fueron resultados de una racionalidad renovada en la municipalidad. A nivel urbanístico, la ubicación de la industria a los costados del río y un eje vial que conectaría el valle a través de la ribera del mismo afluente (río Medellín), estructurarían el predominio económico sobre la reorganización del espacio. Las normas de zonificación y usos del suelo (Toro, 1996), el plan vial primario y el mejoramiento de barrios consolidados favorecieron la “función trabajar” (función relevante a pesar de deterioro del Plan Regulador), siendo la industria, el comercio y los sistemas de transporte el interés principal de la planeación durante este periodo (1947-1970).

## **1.2 Postfordismo (1971-2003)**

Los signos de deterioro de las economías globales y locales, a partir de 1970, transformaron el discurso y reestructuraron las representaciones urbanas ancladas a las corrientes fordistas. La desaceleración industrial local rápidamente se conjugó con una crisis estructural, caracterizada por los bajos niveles de acumulación de capital y rentas reducidas como efecto de la rigidez en la dualidad capital/trabajo (Soja, 2008). Medellín no fue ajena a dicha situación, los primeros cambios hacia la apertura económica expusieron las debilidades del empresariado local; para Sánchez (2013), la excesiva especialización, principalmente en el sector textil, no pudo competir con los nacientes regímenes de acumulación flexibles y la diversificación de mercados.

Fruto de la crisis de 1970, el postfordismo no representó una ruptura u opuesto a su modelo de desarrollo predecesor, “sino un movimiento que fue más allá del régimen de acumulación y del modo de regulación establecido en dirección hacia un orden económico muy distinto” (Soja, 2008, p. 250). Los cambios en la producción y las relaciones capital/trabajo configuraron prácticas económicas emergentes, con tendencias del capitalismo industrial, pero dirigidas a la competencia entre territorios; los estímulos para esta tarea se ponen sobre la flexibilidad de las políticas locales y la creciente importancia

de la competitividad articulada a la ciudad (contrario al fordismo donde los desarrollos se daban al interior de las fábricas).

Para autores como Soja (2008), Lipietz (1994, 1997) y Ciccolella (2006), la flexibilidad en la relación capital/trabajo determinó la capacidad de adaptación a distintas situaciones, siendo la tecnología, las organizaciones y el territorio los ejes del cambio para superar la crisis del fordismo después de 1970. El postfordismo es entonces un modelo económico configurado, políticamente, por las necesidades contextuales de los mercados, buscando la acumulación de capital a través de la adaptación del espacio a la competitividad (Delgado, 2011).

Asimismo, los campos de estudio del postfordismo en este apartado se fijan en dirección a la tecnología, la organización y el territorio, pues posibilitan la comprensión de la reconfiguración económica de Medellín, a partir del 2004, y el cambio en los patrones de desarrollo y ordenamiento territorial de la misma. Para Soja (2008), el primero de estos campos es la tecnología, considerada el medio de promoción de la flexibilidad a partir de la reducción de costos fijos mediante la cualificación en las líneas de producción; el segundo se refiere a las organizaciones y la capacidad de especialización de las empresas y conglomerados, estas apuntan a la eficiencia en las relaciones capital/trabajo y la reducción de riesgos y costos (dentro de ellas se incluyen las administraciones públicas locales). Finalmente, el mismo autor enfatiza las configuraciones político-económicas sobre el territorio, categoría interpretativa de los fenómenos postfordistas.

Se considera que es precisamente el impacto acumulado de estas transformaciones tecnológicas y organizativas lo que está generando nuevos patrones de desarrollo territorial, que a su vez dirigen la reestructuración de la economía geopolítica del espacio urbano y modulan la formación de la metrópolis industrial postfordista. (Soja, 2008, p. 253).

Para el postfordismo, la dimensión espacial es protagonista; redefine lo urbano buscando respuestas a la crisis económica, apostando por la producción y reproducción del espacio y su consumo (Delgado, 2011). Las nuevas relaciones entre la economía y el territorio enfatizan las realidades originadas en la planificación urbana y el desarrollo regional; es decir, nuevas escalas de intervención distantes de las actuaciones del orden nacional durante el fordismo (fijación por las escalas locales). Así, lo local se abre camino en la producción política y normativa a través de la descentralización, mecanismo y condición



para implementar un tipo de capitalismo con fluidez, especializado y provisto de nuevos espacios (industriales), propios de las economías del conocimiento e innovación.

El factor político en cabeza de organizaciones públicas y privadas definen las características de los territorios y los patrones económicos que guiarán los cambios, el postfordismo básicamente adapta las estructuras urbanas según los procesos productivos establecidos por la competitividad local. Silva (2005), se refiere a las organizaciones sociales del trabajo y de gestión empresarial como base material de la producción espacial, estas poseen competencia metropolitana y regional, configurando nuevas relaciones entre las instituciones y el ordenamiento físico de la ciudad.

Entender la ciudad a partir de 1970 requiere de la comprensión política y administrativa local; los gobiernos toman fuerza a nivel urbano, a partir de las relaciones espaciales compuestas por actores territoriales con proximidad organizacional e intereses comunes en la especialización económica (Ciccolella, 2006). Los procesos de decisión y ejecución de políticas territoriales replantean la planificación, siendo el fin de la separación entre lo público y lo privado la forma de dar capacidad a las estrategias económicas.

Se tiene entonces un nuevo modelo de producción y acumulación, determinado por el espacio y las formas de negociaciones locales e integraciones horizontales entre sus actores. El caso de Medellín no es ajeno a estas formas de producir ciudad, superar la crisis del modelo fordista implicó la organización de sistemas especializados en áreas productivas (especializadas) mediante renovadas formas de gobierno. Para Lipietz (1994), la gobernanza en la última década del siglo XX reafirma los cambios territoriales dados por la cooperación entre firmas, ramas de producción especializada y los gobiernos locales.

Así, el siguiente subcapítulo estará conformado por dos apartados, el declive en la industrialización (1971-1990) y la reconversión productiva (1991-2003), escrito expositivo sobre los cambios en los modos de producción en Medellín. El interés del texto estará dado por la fijación en el espacio, los cambios en las formas de acumulación de capital y la transformación del gobierno local (donde se rompen las brechas entre lo público y lo privado).

### 1.2.1 El declive de la industrialización (1971-1991)

- ***Crisis y reconversión del capital***

El agotamiento del modelo ISI dio paso a reformas arancelarias, cambiarias y fiscales potenciadoras del abandono industrial y la apertura al sector de servicios. Los primeros cambios se dieron a nivel nacional, a partir de 1970 se apostó por procesos de reconversión industrial y reestructuración económica, originando en esta decisión el cambio en la vocación económica del país y la adecuación regional a la apertura económica.

Autores como Kalmanovitz (2010), Lotero (1995) y Sánchez (2013) fijan para año 1974 el inicio de la crisis industrial en Medellín, sus escritos coinciden con el ascenso de López Michelsen (presidente en el periodo 1974-1978) y sus reformas económicas como inicio del declive manufacturero en el núcleo antioqueño; a nivel nacional, la retirada del Estado en temas económicos, el inicio de la apertura comercial y la liberación del sistema financiero<sup>4</sup> fueron factores desencadenantes de la crisis a nivel local (Kalmanovitz, 2013).

Como desenlace, las políticas nacionales de ajuste fiscal y de liberación parcial del régimen de comercio exterior (Lotero, 1995), la economía antioqueña experimentó una crisis estructural fruto de la excesiva especialización en la producción textil y la dependencia al modelo ISI. La economía urbana (de Medellín) entre 1974 y 1982 expuso la debilidad del modelo industrial y su vulnerabilidad a los periodos de crisis, su desarrollo temprano basado en ramas tradicionales de la producción contrajo el valor agregado local y la creación de empleo<sup>5</sup> después del periodo en mención, siendo la producción de bienes de consumo (textiles) el sector de mayor afectación ante la reconversión al postfordismo.

En la tabla 1, la composición del valor de la producción industrial muestra la participación de los tres grandes sectores económicos en Medellín, siendo el Coeficiente de Localización (CL) un indicador que dimensiona la concentración de actividades entre 1953 y 1970.

---

<sup>4</sup> Para Kalmanovitz (2010), la liberación del sistema financiero en Colombia implicó el fin de la represión financiera, elevación considerable en las tasas de interés, eliminación de créditos subsidiados y desincentivos a las inversiones industriales.

<sup>5</sup> La crisis industrial se reflejó en la creación de empleos fabriles, entre 1975 y 1980 de cada 100 nuevos empleos fabriles en Colombia 24 se generaron en Medellín, mientras que en el periodo 1985-1990 esta proporción cayó a 12 empleos nuevos por cada 100.

Previo a la crisis industrial (1974), se tiene en el sector textil una estructura de excesiva especialización y de dependencia a la producción de bienes de consumo (dato requerido para interpretar la crisis estructural posterior al año 1974). Es decir, el deterioro de las manufacturas textiles es la coyuntura que lleva a la crisis y posterior cambio en la acumulación de capital y modos de producción a nivel local.

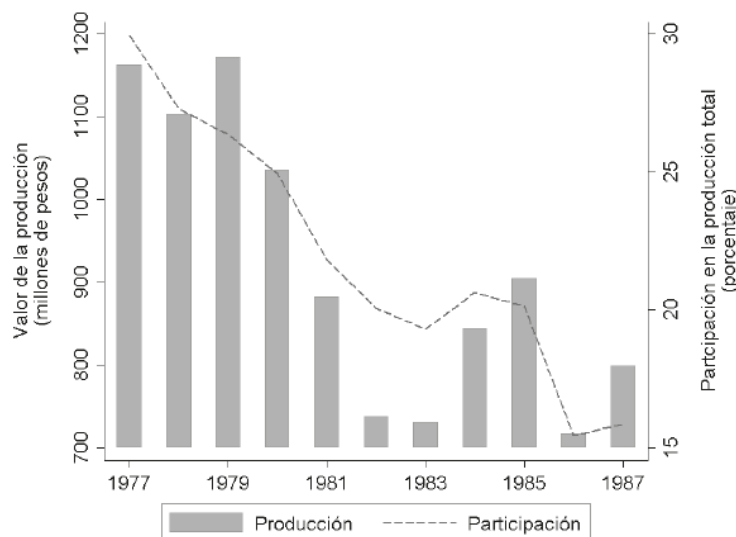
**Tabla 1-1:** Composición del valor de la producción industrial según los tres mayores sectores económicos en Medellín.

	1953	1970	CL (1970)
Alimentos	31.7	13.8	0.6
Textiles	27.4	43.7	2.9
Calzado y prendas de vestir	11.6	4.4	1.1

Fuente: Elaboración propia con datos de Sánchez (2013).

En esta medida, la disminución en la producción textil derivó en una baja participación del Producto Interno Bruto (PIB) local (Gráfico 1), su manifestación directa se dio en la empleabilidad y producción, donde esta industria representaba el 43.7% del valor total. De esta manera, la participación porcentual de la producción y el empleo en Medellín, respecto al resto del país, pasó del 25.82% y 22.93% (respectivamente) en 1970 al 23.96% y 21.29% en 1990. Por el contrario, entre el año 1970 y 1990 el capital económico aumentó 0.36%, respecto al total nacional, al pasar del 21.41% al 21.77%; siendo este indicador representativo de la reinversión económica pese a la caída del PIB y empleo.

**Figura 1-1:** Producción industrial y participación del sector textil.



Fuente: Sánchez (2013, p. 201). Producción y participación textil (Medellín).

La disminución en la producción textil estuvo relacionada con la caída del sector industrial de Medellín después del año 1974; sin embargo, la acumulación de capital encontró nuevas formas de reproducirse en medio de la crisis. La actividad financiera, de fuerte arraigo en Antioquia, configuró los primeros cambios en la actividad económica (Valencia, 1996). Ante la menor intervención estatal y apertura gradual hacia la globalización, el capital halló una nueva fuente de especialización y diversificación territorial: mercado financiero.

Hacia 1980 se registraron procesos importantes de reconversión y reestructuración en algunos sectores industriales, este ajuste estructural apuntó a cambios en la densidad de capitales alrededor de las nuevas inversiones (Loteró, 1995). 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 ahondando la precarización en la fuerza de trabajo.

Así, se tiene en el periodo comprendido entre 1974 y 1990 la transformación institucional a través de nuevos modelos de desarrollo para Medellín (Loteró 1995). Dicho cambio se refuerza con el abandono del Estado de Bienestar (significativo en cuanto a la destrucción

de empleos y la flexibilización del mercado laboral<sup>6</sup>), el reacomodo del espacio a partir de la reconversión industrial y la entrada de nuevos actores en la administración pública.

Para Valencia (1996), el sistema financiero empieza a transformar la economía local al lograr mejor adaptación ante la globalización. El capital industrial y las instituciones que aportaron a su crecimiento migraron hacia actividades fortalecidas por el proceso aperturista que vivió el país hacia 1990.

▪ ***De lo público a lo privado en el desarrollo urbano***

El impulso a la construcción e importaciones en la presidencia de Misael Pastrana (1970-1974) representó un cambio en el modelo urbano, la producción, comercio y servicios que acompañaron estas políticas nacionales intensificaron la demanda de espacio en las ciudades, dada la alta migración del campo a la ciudad y los cambios en el modelo de desarrollo (Botero, 1996b). Como resultado, la perspectiva generalista y los planes piloto formulados hacia 1950 se vieron superados por las realidades locales, emergiendo en esta crisis el debilitamiento del ámbito público y la superación de la crisis económica a través de modelos urbanos con mayor interés en el espacio.

A partir de 1973 el modelo de acumulación a nivel global configuró las relaciones sociales de producción y reproducción del capital, Medellín no fue ajena a este cambio, la gestión del espacio y el desarrollo urbano empezaron a ser intervenidos desde lo público y privado. Para Castrillón y Cardona (2014), la “crisis del plan” significó el cambio al modelo neoliberal, abandonado los postulados modernistas y sus intervenciones universalistas en la planeación de la ciudad; como resultado, los conceptos y técnicas del urbanismo fueron reemplazados por nuevos mecanismos de actuación en el espacio, siendo los procesos de privatización urbana la respuesta ante la crisis industrial y la reconversión económica.

La forma de la ciudad contemporánea no respondía a fenómenos puramente arquitectónicos, sino a otros de origen económico, político y técnico, por lo que no se constituía como una unidad homogénea reconocible territorialmente, sino como

---

<sup>6</sup> Los nuevos mecanismos de contratación y las reformas particulares (dentro del empresariado) fueron la base de los trabajos requeridos por el sector servicios, respondiendo de esta manera a las nuevas necesidades del capital y su reinversión. Para Lotero (1995) y Giraldo (2007), el empleo fue indicador de la crisis después de 1974 y la entrada de nuevos modelos de desarrollo, prematuros, para Medellín.

una extensión territorial fragmentaria, dividida y desarticulada. Surge entonces la idea de la ciudad entendida como un cumulo de partes, la “ciudad por partes. [...] No obstante, la planeación urbana seguiría constituyendo un lugar fundamental en la ciudad moderna [...] en cuanto a ideales de transformación, fundamentalmente física, de la urbe. (Castrillón y Cardona, 2014, p. 39).

En respuesta a los desafíos urbanísticos del modelo neoliberal, la articulación de Medellín con su área metropolitana planificó la ciudad-región como estrategia para ordenar el crecimiento físico. Los estudios viales de 1971 sustentaron la demanda de crecimiento a partir de un sistema arterial de transporte, requerido para los usos del suelo definidos hacia 1964 (Normas de zonificación y usos del suelo) y 1968 (reglamento de urbanizaciones). Fruto de estos desarrollos urbanísticos se plantearon estructuras jerarquías a partir de las nuevas escalas de intervención y la economía urbana en crisis (Botero, 1996b); es decir, la formalización del creciente régimen de acumulación y la legitimidad otorgada a las actuaciones socioeconómicas por parte de particulares.

A partir del nuevo régimen de acumulación, las relaciones sociales de producción apuntaron hacia nuevos mecanismos de producción y reproducción espacial (Alzate-Navarro, 2014). Las prescripciones político-ideológicas y económicas encaminadas a la regulación local de la ciudad-región, a través del Área Metropolitana, cambiaron las actuaciones públicas universalistas del plan por estrategias selectivas de la planeación. Algunos sectores de la ciudad se estaban reconfigurando “por manos privadas, y con esto, la necesidad de constituir una relación entre lo público y lo privado sería el motor fundamental para la gestión del espacio y el desarrollo urbano en Medellín” (Castrillón y Cardona, 2014, p. 44).

Reformas normativas terminaron de cualificar los instrumentos y principios de una planeación, más cercana al neoliberalismo. Después de 1985 la descentralización, elección de mandatarios locales mediante voto popular, el fortalecimiento administrativo e institucional de las entidades territoriales y la planificación regional y sectorial permitieron la construcción del primer plan “para la Consolidación de la Metrópoli” (Ruíz, 2001, p. 7) aprobado por Acuerdo No. 12 de noviembre de 1985; a su vez, dio insumos para adoptar el plan de desarrollo del año 1987 mediante el acuerdo 71 como estrategia para disminuir los desequilibrios sociales, limitar la expansión urbana y reorientar la gestión pública hacia asuntos participativos y de cogestión con la sociedad (Mejía, 1991).

Finalmente, la ley 9 de 1989 inserta la planeación en un régimen urbano neoliberal, mediante nuevos insumos y mecanismos de intervención, a los planes de desarrollo municipales. Usos del suelo, planes viales y de obras públicas (incluidos los servicios públicos) y la reserva de tierras urbanizables fueron los principales instrumentos para actuar en las ciudades (Castrillón y Cardona, 2014). Cabe destacar el impulso de las constructoras y el mercado inmobiliario en la creación de esta ley, exponiendo así la fuerza del sector privado en el ámbito público y la flexibilización del espacio a nivel local.

▪ ***Debilidad del ámbito público***

La flexibilización de las intervenciones en el espacio y los procesos de privatización contrastaron con la desarticulación de la sociedad civil en la década de los setenta; la crisis escaló de la economía hacia procesos cotidianos, tomando de la pobreza y marginalidad un insumo que llevó al escaso reconocimiento institucional y consiguiente fractura entre el gobierno y la ciudadanía (Mejía, 1991). Este argumento, propio del campo político, explica la violencia e incremento en las tasas de homicidios a partir de 1981, pero principalmente, responde como elemento dialéctico a la fragmentación social entre el modelo económico neoliberal y la exclusión socioeconómica en el periodo 1970-1990.

El debilitamiento del ámbito público determinó la pérdida de legitimidad y liderazgo político por parte de las élites, la crisis económica derivó entonces en una menor representación política y social de la población. Sin proyecto de ciudad, la sociedad civil no encontró diálogo con las empresas que impulsaron la reconversión económica (Mejía, 1991), por el contrario, se proyectó una ciudad de intervencionismo fragmentado y menos ambicioso, enfocado en la estructura vial y las posibles áreas de reconversión económica (fijación en el sector de servicios).

Nuevos actores y asociaciones, tanto públicas como privadas, emergieron en respuesta a la problemática socioeconómica y política en la década de los ochenta; estas agregaron dinamismo a los primeros procesos de reconversión económica, potenciaron la producción de bienes intermedios y acomodaron el modelo de ciudad a estándares impuestos por la gestión pública de corte privado. Algunos actores fueron:

- La oficina de Planeación Metropolitana en 1973 derivó hacia 1980 en la creación del Área Metropolitana, encargada de la “promoción, planificación y coordinación del desarrollo conjunto y la prestación de servicios en los municipios que la conforman” (AMVA, 2020). Para Ruíz (2001), la coherencia urbanística, el

desarrollo a escala regional y el equilibrio territorial ocuparon las principales tareas de esta entidad gubernamental, dotando a Medellín y sus vecinos de procesos homogéneos en cuanto a transformaciones socioeconómicas refería.

- El Sindicato Antioqueño, ahora Grupo Empresarial Antioqueño (GEA), es un conglomerado de varias sociedades con poder e interacciones entre ellas, así como decisiones centralizadas (Londoño, 2004). Pese a su inexistencia jurídica, esta organización surgió en 1978 como “movimiento de defensa de la sociedad anónima y del patrimonio industrial de Antioquia” (Londoño, 2004, p. 51); pronto pasaría a participar en política mediante el apoyo a los gobiernos locales y la cogestión de las decisiones sobre el modelo de desarrollo.
- Proantioquia surge en 1975 como una fundación privada del sector empresarial, interesada en la regulación urbana y el impulso al nuevo modelo de desarrollo local. Su creación respondió anticipadamente “a la necesidad de discutir, analizar, valorar y apoyar, desde el sector privado, políticas públicas de carácter regional y nacional” (Proantioquia, 2020). Su papel facilita el diálogo público-privado e impulsa un cogobierno a través de las iniciativas que plantea a las instituciones públicas.

Con la entrada de nuevos actores y la participación de la sociedad civil en la creación de la agenda para el desarrollo, la estatalidad local pasó a ser un Estado cogestor. En Medellín, además, se pretendió recuperar el monopolio de las armas y fortalecer la justicia; el plan de desarrollo de 1987 acogió la construcción de ciudadanía en medio del proyecto de ciudad junto a la recuperación económica después del declive manufacturero (Mejía, 1991).

A través de la descentralización y los mecanismos de participación ciudadana, los últimos años de la década de los ochenta sirvieron de puente hacia la instauración del régimen neoliberal y la gestión del espacio por parte de particulares. Los nuevos instrumentos constitucionales y los planes de desarrollo en la ciudad-región transformarían los sentidos de la gestión pública, además, facultarían las intervenciones socioeconómicas y políticas como respuestas a los desafíos de la reconversión económica después de 1990.

### **1.2.2 Inserción a la economía global (1991-2003)**

Los procesos aperturistas, evidenciados desde 1974, se agudizaron con las reformas políticas y económicas a partir de la constitución política de 1991. La nueva estructura normativa formuló perspectivas de desarrollo económico y social como respuesta a la



globalización y competitividad, siendo la ciudad-región el epicentro de estos cambios a través de la planeación, la descentralización fiscal y por competencias, la autonomía administrativa, la desregulación del espacio y renovadas formas de gobierno.

En Medellín, la reconversión industrial apuntó a la organización del territorio según las actividades económicas definidas en las estrategias para la competitividad. La otrora ciudad industrial enfocó sus actividades al sector servicios, siendo el espacio reflejo de la renovación productiva y la acumulación de capitales; el régimen urbano neoliberal se abrió paso, mercantilizando la vida urbana con mecanismos como la planeación estratégica y la ideología de la competitividad. Para Alzate (2019, p. 5), dicho régimen se constituyó como un “conjunto de mecanismos políticos y económicos ejercidos por múltiples instituciones gubernamentales para direccionar los cambios y continuidades de las prácticas de control, organización, producción y reproducción del espacio urbano”.

▪ ***Competitividad y planeación***

Desde 1990 los planes de desarrollo se inscribieron en el marco de la competitividad, apuntando hacia la globalización y apertura económica. Mediante el crecimiento de la productividad, aumento y diversificación de la demanda, se pretendió incrementar la producción de servicios con alto contenido de valor agregado, siendo esta una apuesta hacia el futuro de las ciudades y su papel como plataformas para la internacionalización de los países (Alcaldía de Medellín, 1997). Los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) para el periodo 1990-2002 facultaron estas estrategias mediante un marco institucional y normativo, modernizando la economía alrededor de mercados de capital, el fomento del sector terciario y atracción de inversión extranjera.

A partir de 1994 se implementaron instrumentos definitivos para la planeación y el ordenamiento del territorio. La ley (152 de 1994) orgánica del plan de desarrollo, ley (136 de 1994) del régimen municipal y la ley (388 de 1997) de desarrollo territorial, fortalecieron la descentralización y autonomía de las ciudades en sus procesos de desarrollo económico, político y urbano. A su vez, políticas del orden nacional introdujeron la competitividad mediante acciones de acompañamiento a las ciudades y regiones, fortaleciendo a lo largo del periodo en mención las acciones para integrar a Colombia en los mercados globales.

El nuevo modelo de desarrollo nacional buscaría mayor oferta de servicios tanto públicos como privados, llegando a ocupar el 50% de la participación del PIB hacia el año 2000

(Vélez-Tamayo, 2014). Los procesos de producción de la economía terciaria navegarían entonces entre las modificaciones al territorio y propuestas globales para ajustar las ciudad-región en términos de competitividad.

A continuación, se presentan los principales planes y políticas que actuarían en términos de competitividad sobre los municipios y ciudades-región, usando para este recorrido la interpretación de Brand y Prada (2003).

**Tabla 1-2:** Planes y políticas que inciden en la competitividad sobre los municipios y ciudades-región a partir de Brand y Prada (2003).

Plan/programa	Objetivos sobre competitividad	Acciones sobre los municipios y regiones
PND 1990-1994 La revolución pacífica	Modernizar la economía, acelerar y ampliar la apertura económica y el comercio exterior, aumentar la inversión extranjera directa y el mercado de capitales, hacer más competitivo el mercado de capitales.	Crear un orden institucional y normativo para implementar el nuevo modelo de desarrollo económico, permitiendo nuevas relaciones entre actores en el espacio y escalas de actuación.
PND 1994-1998 El salto social	Consolidar la apertura económica del país y corregir sus defectos sociales.	Impulsar la competitividad en las ciudades.
Política urbana del cambio social	"Propuso que las ciudades se constituyeran en la plataforma de la competitividad del país, y que ellas mismas fueran más productivas y aumentarían la productividad urbana" (2003, p. 18).	Fijó en las ciudades el proceso de crecimiento y desarrollo económico apoyando la construcción de ventajas competitivas. Además, la competitividad quedaría en manos de las urbes, con estrategias propias y fortalecimiento de sus recursos para insertarse en la globalización.
Informe Monitor 1995-1998	Estudio sobre la competitividad de Colombia y sus principales ciudades.	Dio "directrices de políticas y acciones públicas y privadas sobre la plataforma competitiva [...] sobre la creación de ventajas competitivas y productividad de un grupo de ramas de la producción" (2003, p. 17). La promoción de la inversión e innovación como ventajas se dio a través de: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Factores productivos básicos y avanzados.</li> <li>• Clústeres de empresas y servicios de apoyo</li> <li>• Estrategias para empresas locales.</li> <li>• Mejorar las condiciones de la demanda.</li> </ul>
Política nacional para la productividad, la competitividad y las exportaciones (1999)	Bases para la estrategia del desarrollo del sector productivo.	Coordinado por el Ministerio de Comercio Exterior, creó convenios de productividad y cadenas de productividad como resultado del diálogo público y privado, materializados a nivel local.
Plan Estratégico Exportador Regional -PEER-	Componente regional de la política nacional para la productividad, la competitividad y las exportaciones.	Formuló planes por ciudades, bajo directrices nacionales, enfocados a la producción de bienes y servicios en función de la demanda global. La diversificación de las exportaciones pretendió apoyar la especialización de la oferta regional según las ventajas regionales a través de nuevas formas de organización (relaciones entre agentes económicos y no económicos locales).
Comités Asesores Regionales de Comercio Exterior -CARCE-	Desarrollar competitividad sistémica en las regiones y ciudades a través de actividades locales enfocadas a los mercados internacionales.	Se constituyeron como foros de diálogo entre el sector público y privado, definiendo estrategias de concertación para la competitividad local; involucrando los Planes Desarrollo Municipales (PDM) y la visión de los empresarios. Finalmente, construyeron planes regionalizados con políticas y mecanismos encaminados al comercio exterior, apoyados por los PEER.
Política nacional de competitividad 1999-2009	Bases para la estrategia del desarrollo del sector productivo.	Aseguró la participación de los estamentos regionales, involucrando a agentes y actores públicos y privados en la creación de estrategias para la competitividad local.

Fuente: Elaboración propia con información de Brand y Prada (2003).

En Medellín y el AMVA se aprovecharon los instrumentos de planeación y reconversión económica implementados a nivel nacional, como resultado, nuevas formas de

acumulación de capital mediante la reestructuración urbana y la introducción de procesos de intervención renovaron la economía y el territorio a nivel local (Pineda, 2018). La planeación y ordenamiento buscarían la introducción progresiva de la competitividad como imperativo económico, social, político y urbanístico, derivando en un nuevo modelo de desarrollo.

Para 1993, el Plan Desarrollo Municipal (PDM) de Medellín sirvió de transición a la competitividad y globalización local. Introdujo planes sectoriales y zonales orientados a la regulación del territorio y sus actores, permitió la participación ciudadana como centro de esta propuesta y usó la escala humana para implementar el desarrollo urbano (definido por estrategias flexibles asumidas por el sector privado).

Para Castrillón y Cardona (2014), los objetivos sociales y económicos impuestos por el PDM de 1993 apuntaron al orden definido por el capitalismo, acercando a Medellín a la geografía de flujos y los nuevos procesos de acumulación. La inserción a mercados internacionales, reconversión industrial y atracción de inversiones mediante infraestructuras hicieron parte de los primeros cambios en materia de competitividad.

Sería el periodo 1995-2003 el de mayor transformación hacia la apertura económica, la adopción de planes de gobierno enfocados a la competitividad e internacionalización articularon las políticas de desarrollo en ejes comunes de modernización y productividad urbana (Brand y Prada, 2003). Del mismo modo, el ordenamiento territorial se vería modificado por estas ideas dando paso a procesos de reconversión industrial, cambio tecnológico e imagen de ciudad; es decir, la instrumentalización del espacio como producto de la economía global.

Entre la relación capital-trabajo, propia del postfordismo, surgía “la necesidad de construir relaciones entre lo público y privado, apuntando a la desregulación urbanística para fortalecer la operación del mercado” (Castrillón y Cardona, 2014, p. 44). La localización de nuevas actividades industriales y la reconversión sectorial, basada en la tecnología y especialización económica, derivarían en la promoción del modelo de desarrollo competitivo hacia la ciudad-región con epicentro en Medellín, aplicando proyectos urbanísticos propios de la planeación estratégica.

El Plan Estratégico de Medellín y el Área Metropolitana del año 1995, junto al plan de desarrollo del mismo año, dieron pautas para la acumulación de capital en función de la competitividad. La gestión pública y urbana se enfocaría entonces a las demandas del

mercado, orientando instrumentos de planeación posteriores como el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de 1999 y los PDM de 1998 y 2001. Para Pineda (2018), las intervenciones físicas y económicas entre el año 1995 y 2003 apuntaron a tres objetivos principales:

- Intervenciones para la movilidad y el apoyo al transporte de mercancías.
- Intervenciones estratégicas del centro ampliado y representaciones estratégicas para renovar y promover la imagen de la ciudad; algunas de estas fueron: Planes parciales de renovación urbana asociados a la competitividad, infraestructura relacionada al Centro de Convenciones Plaza Mayor y Plan Estratégico del Centro asociado a la imagen de la ciudad.
- Intervención del espacio público e infraestructuras barriales enfocado al proyecto urbano en términos de imagen y consumo de la ciudad.

A través del consenso entre actores sociales, políticos y económicos se concretó un desarrollo de mediano y largo alcance en torno a la estrategia económica. La planeación urbana se encargó de crear externalidades positivas para favorecer la competitividad, en tanto el sector privado y la sociedad usarían estas ventajas para proyectar el crecimiento al resto de la ciudad en términos de empleo y equilibrio social.

Procesos de reconversión industrial, tercerización económica y apertura comercial revalorizarían la ciudad en un intento por organización territorial, el POT de 1999 sería el instrumento para atender la demanda de suelo e infraestructuras requeridas por las actividades económicas definidas en los PDM y el Plan Estratégico. Jerarquías urbanas, recualificación y relocalización determinarían la dinámica espacial para el siglo XXI, optando por la ciudad existente en un intento por privilegiar la reconversión y reestructuración de fragmentos productivos por actividades especializadas y de alto valor inmobiliario (Giraldo, 2007).

Finalmente, el principal instrumento de planeación público-privado a escala metropolitana, antecedente directo de los distritos (objeto de estudio), se dio por cuenta de la estrategia Clúster<sup>7</sup>, determinante del ajuste en el tejido empresarial y la estructuración económica de

---

<sup>7</sup> Los clústeres se refieren a la concentración de empresas, gobierno e instituciones alrededor de un mercado o producto particular con características específicas. En Medellín los seis clústeres definidos fueron: energía eléctrica; textil, confección, diseño y moda; construcción; turismo de

la ciudad (Pineda, 2018). El interés por la prestación de servicios con alto grado de especialización y conocimiento llevó a la promoción y reacomodación del espacio, en manos de la administración municipal, hacia la gestión empresarial.

Las acciones estaban orientadas a la organización de cadenas productivas, la reconversión industrial, la diversificación de la oferta exportable, el apoyo regional a las exportaciones y la construcción de imaginarios de ciudad a largo plazo. En este periodo las respectivas administraciones llevaron a cabo estudios sobre cómo generar ventajas competitivas, siendo la metodología clúster la respuesta. (Pineda, 2018, p. 143).

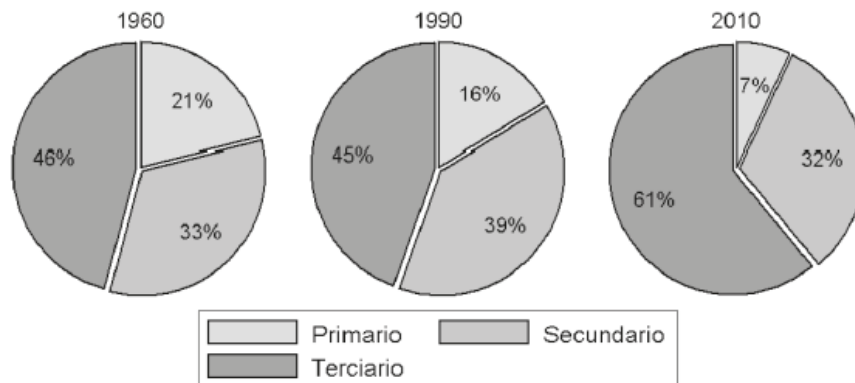
En compañía del PEER Medellín, los clústeres estratégicos trazaron lineamientos de competitividad hacia el 2020. Los productos y servicios de alto valor agregado buscarían en la innovación y desarrollo tecnológico una fase de mayores exportaciones regionales (Brand y Prada, 2003). Además, añadió tareas al gobierno local en materia de promoción y facilitación de condiciones en favor de las empresas privadas.

Algunos resultados de la reconversión económica de Medellín se explican mediante la participación del sector servicios en la productividad local, para el año 2000 cerca del 50% del PIB en Antioquia correspondía a actividades financieras, inmobiliarias, empresariales y de seguros (Figura 1-2). Siendo creciente la tendencia de acumulación y reproducción de capital producto de la competitividad local.

---

negocios, ferias y convenciones; servicios de medicina y odontología, y tecnologías de la información y telecomunicación (Pineda, 2018).

**Figura 1-2:** Composición del PIB en Antioquia por sectores.



Fuente: Sánchez (2013, p. 214). Composición del PIB en Antioquia.

▪ ***Instauración de la gobernanza***

La planeación y ordenamiento territorial a partir de 1990 intensificaron los procesos de privatización de lo público y la progresiva fragmentación del paisaje urbano; la regulación del mercado hizo transición a lo largo de cada mandato, adecuando los gobiernos locales a la gestión privada y gerencias negociadas entre agentes y actores público-privados.

El nuevo modelo de desarrollo en Medellín estaría determinado, inicialmente, por la relación ciudadanía-Estado como proyecto de formación de sociedad civil (Mejía, 1991). Previo a la instauración de la competitividad, las acciones gubernamentales estuvieron enfocadas a la construcción de ciudadanía y la cogestión, buscando la reconstrucción del tejido social y el restablecimiento del monopolio estatal en el manejo de las armas. Algunos instrumentos como los Núcleos de Vida Ciudadana, capitales semillas para crear cogobierno y foros comunitarios, fueron cruciales para vincular la población marginal hacia los nuevos modelos de gestión pública.

A través de la Consejería Presidencial para Medellín se promovió un trabajo político e institucional para reconstruir el tejido social y elaborar un proyecto de ciudad (Alcaldía de Medellín y BID, 2009). El objetivo de este programa estaría dirigido a la planeación estratégica y el consenso colectivo para construir gobernabilidad, respondiendo así a la crisis social y los desafíos económicos de la agenda público-privada.

La nota preponderante en esta década fue precisamente la fuerte influencia de actores internacionales y de la sociedad civil en un proceso de construcción híbrida

y transicional entre lo local y lo externo, y entre la sociedad y el estado. (Leyva, 2010, p. 278).

Las nuevas relaciones con la sociedad civil sirvieron a las clases capitalistas emergentes para anclar sus estrategias en el control del Estado mediante pactos horizontales. Hacia 1995 las instituciones y programas en función de la competitividad económica buscarían privilegiar el sector privado, siendo éstos formuladores de las políticas públicas y proyectos urbanos. Los procesos de planeación pese a compartir intereses con la ciudadanía, estarían determinados por las necesidades del mercado, estableciendo con ello el paso de la gobernabilidad hacia la gobernanza.

La producción del espacio quedaría entonces en manos de expertos, asumiendo la planeación de la ciudad los sectores privados junto a asesores y académicos. Los planes estratégicos, PDM y el POT serían orientados por intereses económicos, haciendo de la participación ciudadana un instrumento de divulgación de estrategias mas no de consenso (Brand y Prada, 2003). La gobernanza se limitaría en ese momento al modelo de desarrollo propuesto por particulares, limitando los procesos horizontales de la estatalidad hacia la búsqueda de competitividad.

La política urbana en Medellín se ha ido convirtiendo en algo negociado y negociable entre los sectores públicos y privados, entre las demandas de la economía global y las exigencias, no siempre consideradas en estas decisiones, del territorio local. (Castrillón y Cardona, 2014, p. 47)

En el propósito de negociar la planeación de la ciudad con el mercado, las reformas estatales locales facultaron la desregulación pública e intervención de nuevos actores. Sumada a la fragmentación social en la década de los noventa, los problemas de tipo fiscal motivaron discusiones sobre el manejo de los gobiernos regionales, la capacidad de gasto en 1990 equivalía al 8,7% del PIB mientras otros países de América Latina destinaban a este rubro cerca del 20.2% del PIB (Leyva, 2010).

Para el Plan Estratégico de Medellín y su Área Metropolitana de 1995 la reforma del Estado fue imperativa, los criterios de eficiencia y racionalidad introdujeron a la administración pública soluciones propias del mercado para dar respuesta a la crisis fiscal y política. Las acciones de los gobiernos locales garantizarían cohesión social, liderazgo en la planeación y coordinación de las estrategias de desarrollo, en tanto las alcaldías cambiarían su papel



de viejas burocracias oficiales por la gerencia moderna con capacidad de operar el desarrollo urbano (Alcaldía de Medellín, 1997).

En este sentido, de las respuestas se destaca la necesidad de avanzar hacia la construcción de una ética de lo público, el fortalecimiento de la eficacia y la democratización de la gestión pública, el fomento de la cooperación público-privada, una mayor seguridad ciudadana, solución de conflictos armados y cualificación de la fuerza pública. (Alcaldía de Medellín, 1997, p. 34).

Los criterios de eficiencia y racionalidad derivarían rápidamente en un aumento significativo en la capacidad de inversión municipal, pasando del 50% del presupuesto en 1997 hasta el 80% en el 2003 (Leyva, 2010). La ley 617 del 2000 y las reformas a las Empresas Públicas de Medellín (EPM) permitirían las posibilidades de inversión municipal, entre tanto la conformación de la gobernanza tomaba fuerza con los recursos destinados a la adecuación urbana para la competitividad.

Haciendo uso de la modernización del Estado, “las últimas alcaldías han tenido liderazgo para asumir iniciativas de la empresa privada y de la sociedad civil [...], bastante alejada de la administración pública” (Alcaldía de Medellín y BID, 2009, p. 74). Proantioquia, la Cámara de Comercio de Medellín, la Asociación Nacional de Industriales (ANDI) y gremios económicos han participado en el impulso y acompañamiento de políticas y estrategias para el desarrollo de Medellín.

A partir del año 2000 se crean agencias públicas encargadas de gestionar la competitividad de la mano del sector privado, así, la ciudad involucra el mayor grupo empresaria GEA, otros gremios económicos y EPM. Como contraparte, las Cámaras de Comercio “se convirtieron en centros privados para la elaboración de las estrategias públicas de competitividad” (Brand y Prada, 2003, p. 28), formando capacidades de interacción necesarias para orientar.



## **2.La gobernanza urbana como representación del espacio**

Identificar la influencia y capacidad de las fuerzas estatales en la organización del espacio requiere lecturas ideográficas sobre la racionalidad. Planes, formas, ejercicios de renovación urbana e instrumentos normativos dotan de sentido las intervenciones físicas, siendo la identificación de códigos o signos (producidos por el espacio) el objetivo de este ejercicio heurístico. Bajo estas premisas, las representaciones son instituciones, símbolos y arquetipos de producción estatal, con acciones propias como la gobernanza y resultados específicos, enfocados a las demandas del mercado.

El análisis propuesto acoge las representaciones como productos sociales y políticos, fruto de la consciencia estatal puesta en marcha mediante signos (instrumentos técnicos) y objetos (equipamientos). Interesan la génesis de lo concebido y las transformaciones futuras en el espacio, pues el análisis sobre los distritos trasciende lo mental e implica materialidad en el centro de Medellín. Para Lefebvre (1983), las condiciones y circunstancias (políticas y económicas) imponen saberes acaparados por el Estado, siendo la gobernanza urbana el objeto técnico (funcional-formal-estructural) bajo el cual se representan proyectos arquitectónicos y espaciales.

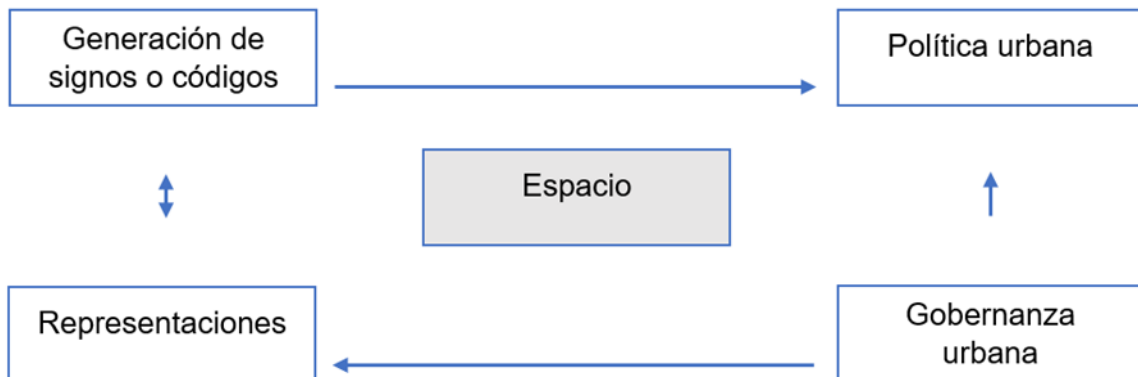
La gobernanza urbana como dispositivo interpretativo de las configuraciones espaciales en Medellín conceptualiza nuevos procesos de urbanización; es decir, comprende los cambios materiales desde las descripciones discursivas de la política urbana local. Sin omitir otras realidades empíricas, el dato objetivo se halla en los relatos inteligibles y las condiciones de transformación espacial: la dirección social puesta en marcha por el timoneo efectivo de los gobiernos y arreglos institucionales. Así, vale la pena retomar a Edward Soja en su propuesta para adentrarse en la representación y su consecuente producción espacial en ciudades enfocadas a la competitividad en contextos postfordistas; interesa la:

reestructuración del sentido, del simbolismo cultural y de los discursos dominantes adheridos a lo que he denominado especificidad espacial del urbanismo y su más abstracta expresión conceptual y experiencial en el *imaginario urbano*, es decir, en los modos en que concebimos las ciudades y la vida urbana. (Soja, 2008, pp. 220-221).

Para Benko (1999), las representaciones requieren un medio objetivo y evidencias que sirvan de a priori, este enunciado se traduce en producción de realidades espaciales de formas específicas a través de la gobernanza urbana, asimilada mediante la interpretación de las relaciones sociales y su asignación de reglas de funcionamiento (acuerdos municipales). La imagen formulada por las nuevas formas de gobierno partirá de decisiones metodológicas y ontológicas particulares, anulando toda realidad posible fuera de las márgenes institucionales impuestas por la competitividad.

Empíricamente, las representaciones son una posibilidad limitada, con interpretaciones particulares según los saberes de expertos (Bettin, 1982). Así, el concepto evoluciona hacia la propuesta lefebvriana de las representaciones del espacio, categoría dialéctica y expresión de la gobernanza urbana según el uso instrumental que da el Estado a la proyección del suelo. La organización tecnocrática de los flujos económicos y sociales, según demande el mercado, impone códigos, signos y relaciones delimitadas sobre el espacio; es decir, relaciones de poder en el direccionamiento de la sociedad (Ver Figura 2-1).

Las representaciones del espacio, es decir, el espacio concebido, el espacio de los científicos, planificadores, urbanistas, tecnócratas fragmentadores, ingenieros sociales y hasta el de cierto tipo de artistas próximos a la científicidad, todos los cuales identifican lo vivido y lo percibido con lo concebido (lo que perpetúan las Arcanas especulaciones sobre los Números: el número áureo, los módulos, los cánones, etc.). Es el espacio dominante en cualquier sociedad (o modo de producción). Las concepciones del espacio tenderían (con algunas excepciones sobre las que habrá que regresar) hacia un sistema de signos verbales — intelectualmente elaborados. (Lefebvre, 2013, p. 97).

**Figura 2-1:** Representación gráfica de las Representaciones del Espacio de Lefebvre.

Fuente: Elaboración propia.

## 2.1 Gobernanza urbana

La gobernanza responde a la reforma postfordista de las agendas Keynesianas y la crisis del Estado-Nación producto de la globalización y su redefinición de lo local. Temporalmente surge a mediados de los años ochenta, en medio de la crisis política y económica en Latinoamérica; involucró reformas al Estado que contuvieran la creación de valor público, transversalidad administrativa, coordinación interorganizacional, democracia y racionalidad en la toma de decisiones dentro de las administraciones públicas (Aguilar, 2009). Su implementación se dio a partir de agendas multilaterales impulsadas por el Banco Mundial (BM) y el Foro Monetario Internacional (FMI), impulsando ajustes de tipo estructural y modificaciones al aparato gubernamental a través de la gestión pública y la mezcla de las relaciones público-privadas en asuntos estatales.

Porras (2007, p. 165), define la gobernanza como “paradigma de acción gubernamental típico de las sociedades postindustriales”, condicionada por la falta de legitimidad y recursos financieros en la oferta de servicios; es decir, un producto del nuevo sistema social de origen industrial, con ideas propias del postfordismo y las economías tercerizadas. Es un proceso postcrisis, capaz de direccionar efectivamente la sociedad (gobernación de la sociedad) después de la fallida implementación del Estado de Bienestar; además posee fuerte interdependencia con la economía e independencia de los estamentos gubernamentales. Contextualmente, Aguilar (2009, pp. 80-81) fija el concepto como dirección contemporánea de la sociedad, con capacidades y poder para negociar con nuevos actores:

Refiere la descomposición del sujeto clásico de la gobernación de la sociedad, el gobierno, y en parte hace referencia a la recomposición que sucede en el proceso actual de dirección de la sociedad mediante la construcción de nuevas relaciones entre el gobierno y los nuevos actores colectivos de las últimas décadas, que suelen ser reticentes a la unilateralidad directiva del gobierno por considerarla insuficiente, y eventualmente contraproducente.

Esta aproximación conceptual posiciona a la gobernanza como enfoque, con interés en el análisis de las transformaciones administrativas que intervienen en el espacio. Para Vásquez (2014), esta posición alude a un estado de cosas, situaciones o conjunto de prácticas dentro de la política, es decir un objeto de estudio. Así, se omite la gobernanza como fenómeno normativo o deber ser, y sus acepciones puristas, respecto a la participación ciudadana y la negociación de políticas públicas.

Para De Mattos (2014), Somoza (2013), Blanco y Gomá (2006), Vásquez (2013) y Zunino (2002), la gobernanza adquiere posibilidades interpretativas desde las estructuras y arreglos institucionales; contextos definidos por la globalización y la competitividad entre las ciudades. Los espacios urbanos responden a las necesidades de producción y consumo, dotando a las ciudades de geografías y paisajes renovados en tanto las exigencias del mercado configuran, mediante mecanismos políticos, asuntos socioespaciales. Esta mirada posibilita la interpretación crítica de la gobernanza, superando la característica canónica del concepto por los enfoques analíticos propios de los estudios urbano-regionales (Porras, 2018).

La gobernanza urbana es entonces el concepto interpretativo con enfoque analítico que reemplaza a la gobernanza como término paraguas<sup>8</sup>, asumiendo el espacio como objeto final para la investigación. Las expresiones territoriales responden a procesos político-administrativos, facultad requerida para el estudio de la ciudad a través de vías interdisciplinarias; algunas ventajas mencionadas por Porras (2018, p. 13) se dan en la inclusión de problemas urbanos como “el *Zoning* y los usos del suelo urbano; las alianzas público-privadas para prestar servicios públicos, atraer la inversión y desarrollar el territorio; y los procesos de gentrificación”.

---

<sup>8</sup> Porras (2018, p. 12), expone cuatro usos comunes de la gobernanza como concepto paraguas: “a) enfoque de análisis; b) conjunto de postulados teórico-conceptuales; c) agenda de cambio social o de investigación; d) práctica legal, gubernamental o social”.

### **2.1.1 De la nueva gobernanza a la gobernanza urbana**

La presión sobre los gobiernos tradicionales, por parte de nuevos actores, descentralizaron la dirección de la sociedad a través de instrumentos de orientación técnicos y científicos, reformulando el papel del Estado-nación y las decisiones tomadas unidireccionalmente. Los procesos deliberativos involucraron agendas coordinadas y la implementación de políticas públicas compartidas, ajustadas a las condiciones de incertidumbre y complejidad propias de las sociedades postindustriales.

Aguilar (2009), plantea como origen de la nueva gobernanza las circunstancias internas e internacionales por las cuales las capacidades y poderes del mercado, dirigido por organizaciones, rebasaron a los gobiernos. Su definición se circunscribe a un proceso o modo de dirección contemporáneo de la sociedad, contrario al actuar (centralizado) de los gobiernos previo a la década de 1980; es decir, “un modo emergente de regulación social e instrumento para la gobernación” (Blanco y Gomá, 2006, p. 15).

Como sentido de dirección, emergen instituciones políticas y administrativas con capacidades de regular interacciones y conflictos sociales; la nueva gobernanza adquiere sentido procedimental y práctico, propio de la gerencia privada. Para Aguilar (2009, p. 99), la gobernanza actual es el “proceso social de decidir los objetivos de la convivencia y las formas de coordinarse para realizarlos, llevada a cabo en modo de interdependencia-asociación-coproducción/corresponsabilidad entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales”. Regulaciones y arreglos institucionales requieren gobiernos asociativos con su entorno, superando la brecha público-privada e involucrando diversidad de actores en el mando de la sociedad.

Algunos cambios de los gobiernos tradicionales a los gobiernos postindustriales se dan en términos 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 (tradicionalmente denominados privados) e interdependencia entre niveles de gobierno (Blanco y Gomá, 2006). Esta transición otorgó nuevos roles a la estatalidad (agente financiero, contratista de servicios, promotor y facilitador de las acciones colectivas) y fijó sobre los gobiernos locales tareas enfocadas a la negociación del modelo de desarrollo.

La transición del industrialismo al postindustrialismo configura la gobernanza urbana, llevando las miradas estructuralistas hacia análisis de las transformaciones urbanas. La

corriente prescriptiva (buena gobernanza) pierde fuerza en este caso, pues se busca la interpretación de las condiciones sociales y la coordinación entre diversos actores; las decisiones y dirección son entonces los elementos heurísticos que toman fuerza para investigar la producción del espacio.

▪ ***Gobernanza como Nueva Gestión Pública (NGP)***

Los principios de eficiencia, eficacia y economía en el sector público dotaron a la nueva gobernanza de un método para gobernar, siendo la dirección de la sociedad un interés particular en el afán por vincular los mercados y jerarquías a las estructuras de gobierno. Rhodes (2005), parte de la utilidad administrativa y neutralidad de la gestión pública para explicar las transiciones hacia la gerencia de lo público, esto sin excluir el imperativo que supuso la imposición de consensos neoliberales a mediados de la década de 1980.

Uno de los seis usos genéricos dados a la gobernanza<sup>9</sup>, según Rhodes (2005), se relaciona con la NGP como forma organizativa de proveer servicios mediante nuevos códigos de funcionamiento. La reconstrucción de la capacidad de gobernar y resolución de problemas públicos introdujo reformas en las administraciones públicas según principios financieros y del mercado, dando paso a propuestas gerencialistas y neoinstitucionales orientadas a equilibrar la balanza de ingresos y gasto público. En Latinoamérica, las primeras acepciones del concepto fueron recibidas “como un conjunto de medidas y técnicas que tienen como propósito hacer eficiente económicamente el funcionamiento del aparato de la administración pública a fin de reestablecer y sostener el equilibrio de las finanzas públicas” (Aguilar, 2009, p. 18).

El propósito reformativo de la NGP ampara en la descentralización de las decisiones la creación de agencias y gerencias como procesos generadores de valor público (Aguilar, 2009), este hecho configura las intervenciones en el espacio a través de acciones administrativas propias del mercado, según la redistribución de poder y recursos. La nueva resolución de problemas públicos modifica el aparato gubernamental, involucrando reformas institucionales y estructurales en el funcionamiento de los gobiernos locales, así

---

<sup>9</sup> Para Rhodes (2005), los seis (principales) usos de la gobernanza distinguen entre nuevo proceso, condición o método: como estado mínimo; como gobernanza corporativa; como nueva gestión pública; como «buena gobernanza»; como sistema sociocibernético; como redes autoorganizadas.



se da origen a empresas municipales con enfoques privados o mixtos en la oferta de servicios asociados a la competitividad.

La NGP es relevante en este debate sobre la gobernanza porque la dirección es un elemento fundamental para el análisis de la gestión pública y es sinónimo de gobernanza [...]. Claramente, la NGP y el gobierno empresarial comparten la preocupación por la competencia, los mercados, los consumidores y los resultados. Esta transformación del sector público supone «menos gobierno» (o menos remo) pero «más gobernanza» (o más dirección). (Rhodes, 2005, pp. 102-103).

Las reformas de la NGP fortalecieron el Estado como instrumento fundamental para el desarrollo económico, político y social, siendo las tareas sobre la competitividad y abandono del proteccionismo motor para las reformas estructurales a la estatalidad en el siglo XXI (CLAD, 1998, p. 7). La promoción de instrumentos de inversión, mejora en las condiciones macroeconómicas y privilegios en sectores de ciencia, tecnología y comercio exterior modificaron el papel político del Estado, ahora regulador mediante unidades administrativas autónomas; estos cambios involucran descentralización, creación de agencias y reformas gerenciales, propias del timoneo como concepto crítico de la gobernanza (sección 2.1.3.2).

### **2.1.2 Enfoque de la gobernanza urbana**

Originada en los años 90, la gobernanza urbana como aproximación teórica-metodológica está orientada a dar cuenta de las transformaciones espaciales, no siempre con claro tinte político, pero con definitiva incidencia en los asuntos públicos de la ciudad y especialmente en las políticas públicas urbanas (Vásquez, 2013). El interés descriptivo se encuentra en las transformaciones de los gobiernos locales y el Estado-nación, siendo las competencias e interrelaciones entre actores un ámbito de fuerte análisis por parte de este enfoque.

Como enfoque constituye una aproximación teórica emergente, definida por los intercambios público-privados y las transformaciones de los gobiernos locales; empíricamente, Vásquez (2013), centra los análisis en las políticas urbanas (interesadas en el ordenamiento territorial), contrario a las políticas locales (con énfasis en la acción de los gobiernos locales). Esta herramienta descriptiva posibilita los análisis espaciales según la dirección política y naturaleza relacional en las políticas públicas urbanas, asumiendo la participación de diversos actores y su producción normativa.

La mirada estructural y relacional soporta el enfoque de la gobernanza urbana a través de los efectos de la globalización en las ciudades y sus gobiernos, el creciente involucramiento de múltiples actores en diversos temas de la ciudad y la emergencia de las ciudades-región como actores colectivos protagonistas de la planeación estratégica (Vásquez, 2013, 2014). Es entonces la competitividad el elemento de transformación en las políticas y modelo de Estado, luego aplicadas en las configuraciones espaciales como aspecto material.

Las políticas públicas urbanas sustentan el contexto de transformación y el cambio entre gobiernos (reemplazado por el fenómeno de la gobernanza), apropiando su naturaleza relacional para describir y explicar la producción de políticas relativas a la ciudad. Más allá de la clásica separación público-privada, la gobernanza urbana como enfoque asume la complejidad e intersectorialidad de la estatalidad contemporánea, la incidencia del mercado y la producción del espacio en nuevas escalas de intervención. Con ello, la pretensión analítica de este escrito implica alcances, temáticas y calificativos propios en la interpretación de las configuraciones urbanas, para ello, Vásquez (2013, p. 220) propone la siguiente definición:

El enfoque de gobernanza urbana 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.

Dicha mirada estructural introduce e integra la complejidad como explicación social, permitiendo la conexión entre el enfoque tomado de las políticas públicas urbanas y el análisis de las transformaciones históricas de corte socioeconómico. “La idea básica [...] de la gobernanza es aceptar y gestionar la complejidad en los procesos de gobierno” (Blanco y Gomá, 2006, p. 18); siendo relevante metodológicamente para el enfoque los cambios y procedimientos administrativos de corte contextual. La gobernanza urbana comprende entonces un sentido material de orientación previo a la configuración espacial (entendida como la producción normativa), planteando bajo este argumento la alternativa de identificación y explicación contraria al metarrelato del mercado como estructurante de la sociedad.

### ▪ **Políticas Urbanas**

Constituyen el sentido material del análisis sobre las políticas públicas urbanas, se interesan por el gobierno de las ciudades y los múltiples actores que intervienen en ellas. Pese al amplio espectro de estudio, interesan en este escrito los aspectos institucionales que modifican el suelo, equipamientos e infraestructura según la competitividad (elemento de transformación espacial).

Enfocada en el nuevo papel de las ciudades, identifica las fuentes de autoridad y dirección según el tipo de gobierno, negociaciones y cooperación entre actores públicos y privados (Vásquez, 2014). Las políticas urbanas sustentan empíricamente el enfoque de la gobernanza urbana al estudiar el poder y los aspectos institucionales de las ciudades, además, dan fuerza a la transición del tipo de gobierno que guía las administraciones públicas. Esta doble condición explica la complejidad y globalización como procesos de transformación de lo local y la gobernanza como fin último de la estatalidad.

Aunque la gobernanza urbana constituye una aproximación para el análisis de las políticas públicas, los enfoques de política urbana constituyen sus antecedentes: primero, porque conciben las políticas urbanas como resultado de las interacciones entre actores públicos y privados; y segundo, porque algunos de ellos también se interesan, como lo ha hecho la aproximación de la gobernanza urbana, en dar cuenta del cambio ocurrido en las políticas urbanas desde las últimas décadas del siglo XX hasta hoy. (Vásquez, 2014, p. 220).

Los cambios políticos e interacciones capaces de incidir en la producción del espacio hacen parte de las políticas urbanas, su descripción identifica la participación público-privada en la formación de arreglos institucionales (control de la ciudad) y timoneo (incidencia en el poder urbano). Importa este concepto por su relación con la teoría de la regulación y las explicaciones postindustriales de la ciudad; el cómo, quién y qué, fijan en la construcción normativa local un objeto de estudio cercano a la economía globalizada y las transformaciones administrativas previas a las intervenciones físicas.

Finalmente, Vásquez (2013, 2014) identifica en las políticas urbanas la lectura a las relaciones público-privadas y extra-locales según la dimensión económica-estructural. Aspectos como el contexto económico, las condiciones del régimen de acumulación, el

modelo de regulación, la estructura empresarial en el territorio, la participación de élites y las capacidades institucionales, constituyen un puente con los estudios urbano-regionales. A esta propuesta se adhieren autores como Borja, Castells, Soja y Hall, explicando las transformaciones urbanas a través de la institucionalidad en las ciudades y las configuraciones políticas que anteceden las acciones en el espacio.

### **2.1.3 Gobernanza urbana e incidencia en el espacio**

Las reformas gerenciales, 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.

La gobernanza urbana posee entonces una escala propia: las ciudades, con explicaciones sobre las formas de gobierno y la gestión en el espacio; apoyado en el nuevo municipalismo y el ámbito metropolitano donde confluyen dinámicas económicas, la especulación inmobiliaria, los cambios en el espacio y las expresiones de la complejidad socioespacial (Blanco, Gomá y Subirats, 2018). Para su análisis, los arreglos institucionales, ajustes estructurales y el timoneo surgen conceptos de interpretación, relacionando las configuraciones espaciales con los procesos políticos y económicos como antecedentes.

Para De Mattos (2014) y Somoza (2013), la gobernanza se interpreta como fase de modernización capitalista puesta en marcha por agendas de reestructuración neoliberal. Este argumento proporciona posibilidades de interpretación crítica y estructural, pues inscribe los procesos urbanos en categorías espaciales y económicas pese a tener origen político. La ciudad o producto para negociar con el capital privado proporciona a la competitividad adjetivos dinámicos; por ello, la gerencia y gestión pública son ahora mecanismos para impulsar el mercado, instrumentalizando la dirección de la sociedad mediante herramientas reguladas por el propio capital (Somoza, 2013).

Este escenario crítico pone a las políticas públicas urbanas como garantes del mercado, permitiendo nuevas posiciones de los poderes públicos en los procesos de gobierno, la adopción de funciones adicionales en los actores público-privados y la utilización de renovados instrumentos de gestión urbana (Somoza, 2013). Así, la gobernanza urbana

adquiere un sentido estructural, “de orientación mercantil bajo la aplicación de reformas y políticas capaces de fortalecer el mercado” (De Mattos, 2014, p. 1), y regulador del espacio según demande el capital.

Los sentidos sistemáticos de los gobiernos urbanos derivan en la gobernanza urbana, siendo resultado el direccionamiento horizontal mediante “la coexistencia, cooperación y conflicto de los actores, instituciones y recursos gubernamentales y no gubernamentales” (Porrás, 2018, p. 36). Por ello, la orientación de atracción de capitales, las nuevas escalas de intervención y la capacidad de dirección a la sociedad en su conjunto responden empíricamente, junto a las políticas públicas urbanas, como elementos descriptivos del enfoque elegido.

▪ ***Formación de arreglos institucionales***

Prestan interés en los mecanismos institucionales que regulan la intervención urbana y el ordenamiento del espacio, Zunino (2002, p. 106) define los arreglos institucionales como “las estrategias y tácticas desplegadas por un conjunto de actores sociales (públicos y privados) para dominar centros neurálgicos de decisión e imponer proyectos que sirven a determinados intereses”. Dicho autor plantea la creación destructiva como proceso de producción espacial, siendo esta una estrategia en el control de la ciudad; a ello se suman renovadas formas de intervención urbana como los proyectos o distritos, con nuevas escalas de actuación para atraer capitales.

Las acciones en el espacio requieren la aplicación de nuevas formas de gobierno, efectos dinamizadores en los desarrollos urbanísticos y la creación de enclaves territoriales de producción y consumo (Zunino, 2002). Estas representaciones urbanas involucran la acumulación de capital, siendo la competitividad un medio para guiar la toma de decisiones; los bienes urbanos y la producción de ciudad adquieren entonces características financieras, dominadas por actores homogéneos y excluyentes (con privilegios institucionales) respecto a sectores con menor participación en la dirección de la sociedad.

Para Zunino (2002, p. 106), “la ciudad representa una construcción social: son individuos ocupando posiciones de privilegio dentro de una institucionalidad determinada los que tienen la capacidad de ejercer poder para construir y/o destruir geografías urbanas”. Esta premisa determina la formación de arreglos institucionales, caracterizados por un incremento en la participación de agentes privados en la toma de decisiones relacionadas

con el destino de la ciudad, la introducción de estrategias extraídas de la administración empresarial y el debilitamiento de algunas instancias de la planeación.

Este concepto fija en las relaciones de poder un análisis descriptivo, dentro de la gobernanza urbana, con visión crítica al mecanicismo de las estructuras económicas. Es decir, expone las configuraciones político-institucionales y condiciones previas a la implementación de las políticas públicas urbanas, siendo a su vez antecedente del timoneo efectivo o incidencia en la producción espacial.

▪ ***Timoneo efectivo de los gobiernos***

El timoneo responde a uno de los problemas fundamentales<sup>10</sup> dentro de los estudios regionales, posee expresiones territoriales y un objeto específico dentro del análisis de la gobernanza urbana. Como concepto, “tiene que ver con la capacidad de imprimir dirección a la sociedad en su conjunto” (Porras, 2018, p. 33), preguntando sobre el futuro y la toma de decisiones respecto a los problemas donde los gobiernos no ocupan un lugar central.

Este concepto reconoce la complejidad de los gobiernos modernos en los cuales confluyen nuevas burocracias, entes cuasi-gubernamentales y autonomía de agencias en diversos niveles. Es sinónimo de la incidencia, pues “el timoneo estudia los problemas que, tanto los gobiernos como las sociedades, enfrentan para imprimir dirección en entornos donde la autoorganización es considerablemente mayor” (Porras, 2018, p. 35); es decir, la toma de decisiones por parte de nuevos actores (gubernamentales y externos al gobierno) a través de políticas públicas urbanas, por ejemplo, orientadas al mercado y el suelo urbano.

Algunas preguntas relacionadas con el timoneo efectivo cuestionan los privilegios recibidos por ciertos sectores sociales en la implementación de políticas urbanas, los procedimientos en la construcción de gobernanza, las jerarquías usadas en la toma de decisiones y las reglas formales e informales que guían las configuraciones en el espacio. Este argumento relaciona la generación de bienes y oferta de servicios públicos con instrumentos de la gobernanza urbana que “aspiran a incidir en los micro-fundamentos de las decisiones urbanísticas, proponiendo valores, criterios y métodos de discernimiento” (Porras, 2018, p. 37). Así, la complejidad en los procesos de gobierno adquiere formas propias de acercarse

---

<sup>10</sup> Para la literatura sobre la gobernanza en los Estudios Regionales, Porrás (2018) agrupa cinco problemas fundamentales en el estudio de las ciudades y áreas metropolitanas: cooperación; autoorganización; rendición de cuentas; timoneo efectivo de los gobiernos, e interdisciplinariedad.

a la realidad, siendo las redes público-privadas una ruta para vincular el timoneo efectivo dentro de las propuestas planteadas por Blanco (2009), Blanco y Gomá (2006) y Fernández (2017).

### *Redes público-privadas*

La gestión de la complejidad por parte de los gobiernos locales reconoce la existencia de múltiples actores en la construcción de las políticas públicas urbanas; buscando solución a problemas de autoridad (interdependencia de actores), externalidades, intereses y preferencias de juego. Para Somoza (2013), este contexto pone a los medios de producción al lado de las administraciones públicas, dotando a la gobernanza de un funcionamiento difuso y de alta fragmentación institucional respecto al direccionamiento de la sociedad.

Explicar el carácter confuso de las esferas público-privadas apela a las “redes” como recurso argumentativo, sin que este concepto guíe la pretensión analítica sobre la incidencia o timoneo de la gobernanza urbana. Las redes visibilizan las responsabilidades en espacios compartidos y las fronteras difusas en el tratamiento de problemas públicos, asumiendo la complejidad desde las decisiones y los poderes que influyen en los gobiernos urbanos.

Allí donde el gobierno tradicional había establecido rígidas divisorias entre el sector público y el sector privado, la gobernanza resalta el carácter confuso de la separación entre esas dos esferas y resitúa las responsabilidades colectivas en un espacio compartido entre ambas. (Blanco y Gomá, 2006, p. 19).

Para Porras (2007), las redes unen nodos en la toma de decisiones diseminadas en el territorio, siendo la prestación de servicios públicos un punto en común entre lo público-privado. La diferencia entre los gobiernos tradicionales y gobiernos postindustriales (referentes de la gobernanza urbana) se halla en la complementariedad de recursos por parte de sectores privados, buscando crecimiento económico local a través de colaboraciones del mercado con las autoridades municipales. Este hecho impone al timoneo características de coordinación y no neutralidad dentro de la gobernanza urbana, en la definición y aplicación de políticas públicas, pues asume la aparición de los ciudadanos de los más altos estratos como los más influyentes en la toma de decisiones respecto a lo público.

Las redes público-privadas confluyen en coaliciones, dando a la gobernanza urbana una explicación común entre timoneo y arreglos institucionales. Así, el intercambio de bienes e información entre actores gubernamentales y no-gubernamentales crea cooperaciones en la oferta de servicios, dando como resultado complejos procesos de mando, fragmentación administrativa e influencia de nuevos actores en la dirección de las políticas municipales (Porrás, 2007); una respuesta a este proceso se manifiesta en la influencia de redes formadas por cámaras de comercio sobre políticas de fomento a la economía local.

La participación de organizaciones lucrativas en la formulación de políticas urbanas plantea un orden social renovado, nuevos actores regulan los conflictos sociales a través de funciones e instrumentos de gestión propios del mercado (Blanco, 2009). Las relaciones de poder y dominación son entonces cuestionadas en las redes público-privadas; acciones, valores e intereses, exponen los procesos de cambio sobre el espacio por parte de la gobernanza urbana, siendo la emergencia de autonomías y privilegios en actores no gubernamentales un referente común de criticidad.

La modalidad típica de interacción entre ellos privilegia a la sociedad organizada (en redes de comités o consejos ciudadanos) o a las alianzas público-privadas con capitales o empresas que invierten en servicios públicos o en proyectos de desarrollo territorial (las *Public Private Partnerships*). (Porrás, 2018, p. 19).

Así, el enfoque de gobernanza urbana adquiere características heurísticas en tanto la participación y coordinación de actores aspiran al cogobierno de Estado (público-privado); la dirección y herramientas usadas entre el mercado, la sociedad civil y el gobierno fijan en las políticas urbanas una forma de producir espacio susceptible de análisis e interpretaciones. Para Blanco (2009), los valores, normas, creencias y prácticas apuntan hacia decisiones unidireccionales, guiadas por la competitividad en favor de las élites privadas; es decir, las redes público-privadas detentan acciones propias del mercado y de dominio sobre lo público.

#### ▪ **Reformas gerenciales**

En función del timoneo efectivo y los arreglos institucionales, las reformas gerenciales permitieron al Estado aumentar su capacidad en favor de la competitividad económica. Inspiradas en reformas organizaciones del sector privado; eficiencia – democratización – flexibilización organizacional, constituyeron los elementos básicos para la modernización del sector público a través de herramientas gerenciales. De esta manera la gobernanza



urbana desarrolló instrumentos direccionados para producir objetos decididos: el espacio (Aguilar, 2010). Actuando bajo reglas y procedimientos propios, la definición de aparatos administrativos y actores (gubernamentales y no-gubernamentales) a cargo de la dirección de la sociedad será propio de cada ciudad, fijando en las demandas del mercado las reformas administrativas de lo público.

El modelo gerencial tiene su inspiración en las transformaciones organizacionales ocurridas en el sector privado, las cuales modificaron la forma burocrático-piramidal de administración, flexibilizando la gestión, disminuyendo los niveles jerárquicos y, por consiguiente, aumentando la autonomía de decisión de los gerentes - de ahí el nombre de gerencial. Con estos cambios, se pasó de una estructura basada en normas centralizadas a otra sustentada en la responsabilidad de los administradores, avalados por los resultados efectivamente producidos. (CLAD, 1998, p. 10).

Blanco (2009, p. 131), expone estas reformas gerenciales en términos de gobernanza empresarial urbana, “basada en el intercambio y cooperación entre las élites institucionales y empresariales a favor de ciertas concepciones de desarrollo económico”, favoreciendo la privatización de los servicios sociales y reestructurando las políticas urbanas en favor de la competitividad económica. Los cambios estructurales exponen baja representatividad, reglas de juego confusas y amplitud del Estado mediante oficinas y gerencias, dotando al mercado de mejores herramientas para relacionarse con los gobiernos locales.

La gobernanza urbana se vale de formas de actuación privadas de la economía para condicionar las finanzas y el gasto público, asimismo la organización del espacio adquiere lógicas de acumulación y crecimiento en tanto los cálculos del capital requieren para sí nuevas intermediaciones con el Estado. Esto se da mediante el otorgamiento de autonomía al capital a través de agencias y gerencias, asumiendo en la descentralización posibilidades para aumentar la competitividad y atraktividad de la ciudad (De Mattos, 2014).

Producto de nuevas demandas sobre el Estado, la competencia de Medellín frente al mercado internacional se ha valido de renovadas relaciones con el sector privado. Esta realidad requiere lecturas sobre la NGP como método para gobernar y la gobernanza urbana como enfoque descriptivo, pues los problemas urbanos locales se han abordado

desde proyectos de cooperación interna en búsqueda de competitividad externa (Vásquez, 2014), usando modificaciones organizacionales y estructurales a nivel municipal.

Las transformaciones de las reglas de juego se valen de la descentralización y las formas de unidades administrativas autónomas, enfocadas a la prestación de servicios estatales. A su vez, sirven de capacidades para incidir en el espacio de manera eficiente y efectiva desde las decisiones tomadas a nivel político-económico (CLAD, 1998).

### *Descentralización*

Es la característica principal del modelo administrativo gerencial en el espacio, transfiere la provisión de servicios públicos sociales a un espacio público no-estatal. Para el CLAD (1998), la descentralización transfiere responsabilidades, según principios gerenciales, hacia nuevos actores de gobierno que tengan mayor contacto con el mercado; con ello se fijan nuevas estrategias, agencias y gerencias, encargadas de realizar actividades monopólicas del Estado y otras relacionadas con la oferta de servicios sociales y científicos.

A nivel local, se define como “la reestructuración administrativa mediante la descentralización de las decisiones hacia los mandos subalternos, con la correspondiente facultación (empoderamiento) y la responsabilización por su actuación y resultados” (Aguilar, 2009, p. 150), este ajuste en los gobiernos municipales y metropolitanos ha mostrado tendencias de transferencias de suministros del sector público hacia el sector no-estatal. A su vez, la gobernanza urbana se vale de este mecanismo gerencial para marcar diferencias respecto a los gobiernos tradicionales, buscando mayores niveles de democratización y regulación de las actividades estatales.

Vásquez (2014), da a la descentralización características emergentes según el contexto donde se defina el concepto. Las transformaciones económicas e institucionales impulsadas por el neoliberalismo plantean funciones y administraciones diferentes en el territorio, agencias o unidades controladas por altos niveles de gobierno pueden contrastar con propuestas de desregulación política y administrativa diseñadas para facultar el mercado en la toma de decisiones.

Desde esta perspectiva, la descentralización se expresa según el impacto de las agencias y gerencias, creadas para administrar y modificar el espacio en el centro de Medellín, en los arreglos institucionales y timoneo efectivo en la ciudad. Vásquez (2014), aporta elementos críticos según la debilidad de los gobiernos locales y las capacidades de los

actores privados en la formación de gobernanzas perversas, obtenidas del dominio del mercado sobre las entidades y unidades descentralizadas.

Un asunto sin duda importante para los resultados de la descentralización es el de la capacidad institucional, en el sentido que una débil capacidad institucional propicia formas de gobernanza perversas. Esto es, la captura o cooptación de las entidades subnacionales por parte de intereses privados para su propio provecho. Puede existir el riesgo de que los poderes fácticos y las élites capturen el poder y corrompan el proceso de toma de decisiones. (Vásquez, 2014, p. 148).

#### *Agencias:*

Se definen como formas de administración autónomas, encargadas de realizar actividades exclusivas del Estado (monopólicas) y la prestar servicios sociales y tecnológicos (descentralizados). Sus tareas son exclusivas del gobierno central, pero poseen independencia respecto a su modelo contractual, objetivos organizacionales y administración por resultados (CLAD, 1998).

En Colombia, las agencias responden al ejercicio de la delegación de funciones, aunque la transferencia de recursos y capacidades administrativas en Medellín responden a un ejercicio propio de la descentralización. Frente a la estructura y arreglos institucionales, configuran coaliciones de gobierno construidas por actores locales, selectivas entre la sociedad política y la sociedad civil; “por medio del cual se supera la división de labores entre el gobierno y los inversionistas privados” (Zunino, 2002, p. 107). En términos de análisis, se fija el interés en la toma de decisiones y las capacidades de intervenir en el espacio, siendo una acción en la ciudad dada la conjunción entre el timoneo efectivo y la política urbana.

#### *Gerencias:*

Distinto al modelo de gestión, este concepto refiere a las formas organizativas y operativas de carácter corporativo que realizan funciones públicas mediante cuerpos políticamente independientes (Aguilar, 2009). Esta situación minimiza las fronteras público-privadas y orienta las decisiones hacia compromisos compartidos por actores en torno a objetivos comunes. Pese a ser una forma administrativa autónoma, las gerencias constituyen un diálogo entre diversas organizaciones civiles, públicas y privadas alrededor de tareas específicas, lideradas por presupuestos públicos.

Enfocadas a la promoción del crecimiento económico y competitividad, las gerencias sirven a la gobernanza urbana para motivar la descentralización y fragmentación de responsabilidades (Somoza, 2013). La prestación y subordinación de servicios soportan las operaciones urbanísticas, reestructuran el espacio y promocionan renovadas imágenes de la ciudad según lo imponen algunos métodos empresariales. Es decir, cuentan con escalas propias de intervención y sirven de instrumento público para interactuar con el sector privado, dotando a la administración pública de concertación y articulación con diversos actores en áreas determinadas.

*Nuevas escalas de intervención:*

El traslado de lugar de la toma de decisiones modificó las nociones de gobierno y sus actuaciones, para Porras (2007) este fenómeno hace parte del nuevo regionalismo, definido por la fragmentación de lugares de poder y su consiguiente resignificación de la actuación estatal. Las agencias y gerencias hacen parte de esta nueva unidad de acción, compuesta por patrones uniformes de tráfico económico, medidas de producción similares e identidades propias.

La coordinación institucional e intergubernamental, dirigida por el sector privado, participa a los mercados de las nuevas propuestas en el espacio, las escalas adquieren entonces arreglos institucionales propios y estrategias particulares, siendo este elemento parte del trabajo empírico. Las escalas representan nuevas unidades de actuación, es decir, la espacialidad de la gobernanza según la competitividad y su capacidad de reproducirse.

## **2.2 Representaciones del espacio**

Por gobernanza se entiende la práctica teórica y mental expresada conscientemente por una clase dominante, tal afirmación da a las representaciones la característica de influencia sobre el espacio, sin que esta constituya el producto final o terminado de la ciudad. Así, entenderemos bajo este concepto las proposiciones lógicas y demostrativas del mercado sobre sectores específicos, según el interés del capital y las necesidades de inversión para hacer regiones metropolitanas competitivas.

Distinto a la ideología urbana mencionada por Castells (1999) en *La Cuestión Urbana*<sup>11</sup>, las representaciones no constituyen un marco vital donde se capturan los modos y las formas de organización social. De menor ambición, esta propuesta toma de facto el modo de producción capitalista global y su influencia en los medios de gestión local, buscando entonces la descripción y análisis del saber político y su capacidad de reproducir en el espacio determinados productos. Las instituciones y actores que toman decisiones (políticos, partidos políticos, gremios económicos y la administración pública local) son cooptados por formas específicas para modificar instrumentos de planificación urbana (códigos y signos), así, el suelo y las inversiones público-privadas exponen empíricamente la racionalidad de quien formula los códigos y signos mediante el saber experto.

Podemos dar por descontado que las representaciones del espacio poseen un alcance práctico, que se engastan y modifican las *texturas* espaciales, impregnadas de conocimientos e ideologías eficaces. Las representaciones del espacio tendrían de ese modo un impacto considerable y una influencia específica en la producción del espacio. ¿Pero cómo? Mediante la construcción, es decir, por la arquitectura, concebida no como la edificación de un «inmueble» aislado (palacio o monumento) sino en calidad de un proyecto insertado en un contexto espacial y en una textura, lo que exige «representaciones» que no se pierdan en el simbolismo o en el imaginario. (Lefebvre, 2013, p. 101).

El alcance práctico y la proyección de las representaciones dan fuerza a su capacidad de producción espacial en contextos particulares, los proyectos de nueva industrialización constituidos por la competitividad adquieren para sí signos verbales intelectualmente elaborados (normas, políticas y planes) (Lefebvre, 2013). Las influencias e impactos configuran un objeto material, tomando la historia y las transformaciones físicas como hechos a analizar, encontrando en ellos la instrumentalización (incidencia o timoneo efectivo) por parte de la gobernanza urbana.

---

<sup>11</sup> La Cuestión Urbana (1999) adopta el concepto de la ideología como marco interpretativo de las transformaciones sociales, captando los modos y formas de organización que explican las condiciones técnico-naturales de la existencia humana. Castells propone bajo este concepto la creación de una posible ciencia de lo urbano, dotando a los análisis materialistas un objeto propio (la ideología urbana).

Entonces, ¿cómo representa Medellín un producto sintético para el desarrollo y expresiones de nuevos procesos de urbanización? Esta pregunta con fundamentos heurísticos invita a la comprensión de los discursos bajo los cuales se producen transiciones y nuevos espacios. La producción industrial postfordista impulsada por la gobernanza urbana interpretará el sistema de producción, las fuerzas que gobiernan la organización local de la economía y sus impactos en determinados sectores de la ciudad. “El objeto de estudio está decididamente centrado en las especificidades espaciales del urbanismo y en el estímulo económico, generativo y ocasionalmente degenerativo, de la aglomeración urbana [...]. En este sentido, el discurso es una extensión directa de los agudos desarrollos teóricos” (Soja, 2008, p. 235), de cualidades locales respecto al desarrollo de formas para hacer sectores competitivos.

### **2.2.1 Producción del espacio instrumental**

Proposición inicial: *el espacio (social) es un producto (social) que dota la realidad de problemáticas sobre la dominación y poder en la construcción de la ciudad* (Lefebvre, 2013, p. 86). Esta característica constituye un instrumento de pensamiento y acción para dominar los medios de producción en la ciudad, el estudio de las fuerzas sociales y políticas fijan empíricamente las abstracciones bajo las cuales se generan determinados modelos de planificación.

Excluidas de la triada conceptual de Lefebvre (2013), las prácticas espaciales y los espacios de representación no hacen parte del análisis en tanto las percepciones y vivencias no constituyen el objeto de estudio para esta investigación. Así, la imposición de fenómenos y su materialidad exponen las configuraciones espaciales fruto de la gobernanza urbana; siendo la mirada institucional, desde los signos y códigos de ordenación, foco de interpretación respecto a la forma como se produce y reproduce el espacio a través de la concepción abstracta.

Pero ¿qué entender por producción social? En términos de representaciones refiere a la apropiación y dominación por las cuales las políticas estatales (urbanas) se apropian del espacio, a través de la técnica y la ciencia, para reproducir realidades específicas. El orden de las relaciones sociales y la división del trabajo se acomodan al modo de producción imperante, siendo el postfordismo un punto de partida propio del capitalismo actual. Las lógicas y estrategias racionales que objetivan el espacio y lo simplifican en códigos y

signos, dan origen a las interpretaciones críticas sobre la forma como se crean porciones de ciudad.

El espacio debe considerarse, por tanto, un *producto* que se consume, que se utiliza, pero que no es como los demás objetos producidos, ya que el mismo *interviene en la producción*. Organiza la propiedad, el trabajo, las redes de cambio, los flujos de materias primas y energías que lo configuran y que a su vez quedan determinados por él. (Martínez I., 2013, p. 14)

Los modos de planificación y organización de la ciudad configuran la instrumentalización del espacio. La producción y reproducción estarán dadas por las propiedades del capitalismo para ordenar, prescribir y proscribir en el espacio (Martínez I., 2013); resolviendo a favor de expertos, científicos y planificadores la concepción unilateral del producto social en cuestión. El pensamiento abstracto domina la naturaleza y los seres humanos organizados social y políticamente (Lefebvre, 1983), por ello, las representaciones como reflejo de la realidad posibilitan leer estructuralmente las relaciones sociales.

Ha de entenderse la producción estatal como representación del espacio (estructuras políticas y económicas diseñadas para la reproducción del capital) (Lefebvre, 1983). Las autoridades que crean tales estructuras institucionales lo hacen a través de signos, símbolos y códigos que desarrollan en el suelo sistemas de sentidos; áreas industriales, renovaciones urbanas o procesos de reindustrialización constituyen significados con funciones específicas, siendo estas, expresiones para validar intervenciones del mercado. Se tiene entonces un proceso instrumental dirigido al fortalecimiento de los medios de producción, con expresiones particulares donde se soportan las relaciones de producción y reproducción.

Se muestra *políticamente instrumental* dado que permite el control de la sociedad, y al mismo tiempo no deja de ser un *medio de producción* en virtud de su «ordenación» (la ciudad y la aglomeración urbana ya no son solo obras y productos, sino medios de producción, suministrando vivienda, manteniendo la fuerza de trabajo, etc.). (Lefebvre, 2013, p. 382).

Ahora, la lógica de producción mercantil del espacio y la dominación estatal motivan la comprensión del urbanismo y la ordenación como asunto político (Martínez E., 2013). Las configuraciones adquieren características instrumentales, motivadas por el saber impuesto

desde las fuerzas productivas en términos de organización, trabajo, técnicas, conocimientos, herramientas implicadas, trabajo y naturaleza (Como lo muestra la transición de las ciudades en el siglo XX en la Tabla 2-1). La sociología del cambio social sustenta este argumento, analizando las descripciones de la dirección social (timoneo) y los procesos particulares que componen las fases de acumulación, producción y reproducción del capital local. Los modelos de ciudad y sus evoluciones así lo confirman, algunos rasgos básicos definidos desde las políticas urbanas y los regímenes productivos ejemplifican la trayectoria planteada.

**Tabla 2-1:** Tipos de ciudades y metrópolis. Dinámica evolutiva en múltiples dimensiones

	Régimen productivo	Estructura socio-residencial	Modelo ambiental
<b>Ciudad industrial Metrópolis monocéntricas</b>	Fordista	Sociedad de clases Urbanismo intensivo	Cambio climático y contaminación atmosférica
<b>Ciudad postindustrial Metrópolis policéntricas</b>	Flexible	Sociedad dual Urbanismo difuso	-----
<b>Ciudad del conocimiento Metrópolis en red</b>	Creativo	Sociedad compleja Regeneración urbana	Transición ecológica

Fuente: Blanco; et. al. (2018). El nuevo municipalismo: derecho a la ciudad y comunes urbanos.

En el fordismo y postfordismo “la lógica estatal y capitalista de la producción del espacio (y el de la planificación como proceso especializado) va de arriba abajo, de lo global a lo privado” (Martínez, E., 2013, p. 44), mostrando la fuerza del Estado para posicionar el *nivel global* mencionado por Lefebvre (2013) y la facilidad para dotar al suelo como producto específico con valor de cambio. Por ello, las representaciones exponen un vínculo entre saber y poder puesto al servicio del mercado; la gobernanza urbana es entonces un instrumento intelectual y técnico usado para producir espacio (el estado genera códigos de superestructura y su propio espacio).

De que el espacio así producido sirve tanto de instrumento del pensamiento como de la acción; al mismo tiempo, que constituye un medio de producción, un medio de control y, en consecuencia, de dominación y de poder, pero que escapa parcialmente, en tanto que tal, a los que se sirven de él. Las fuerzas sociales y



políticas (estatales) engendraron este espacio al intentar adueñarse de él completamente, sin llegar no obstante a conseguirlo. (Lefebvre, 2013, p. 86)

Finalmente, el espacio instrumental constituye un marco de acción con formas y poderes políticos dominados por discursos, saberes y códigos que lo ordenan. Administrativamente posee recursos para clasificar el suelo y proyectar en él un modo de producción imperante, favoreciendo representaciones e ideas propias del mercado; surgen así los nuevos espacios industriales en reemplazo de viejos sectores fabriles en áreas urbanas, instancias de decisiones fuera de los gobiernos y acercamiento del Estado (local) con grupos empresariales. Ha de entenderse entonces como una realidad concebida por un sector específico de la sociedad, pero con capacidad de producir su propio espacio (lo instrumental como superación del saber-poder y la riqueza sobre la cotidianidad del sujeto que habita la ciudad).

### **2.2.2 Modificación en la estructura espacial: competitividad**

El cambio en las representaciones y discursos posteriores a la crisis (económica) del año 1973<sup>12</sup> configuró un nuevo sistema económico hegemónico y su contrato social; asimismo, los modos de acumulación y regulación reemplazaron el industrialismo fordista, y su contractualismo keynesiano, por la flexibilidad propia del postfordismo como paradigma y proceso. A nivel organizacional, los Estados-nación fueron reemplazados por los gobiernos urbanos, siendo éstos los negociadores de la economía junto a diversos actores locales. La competitividad surge entonces como eje de actuación, con directrices políticas específicas y modelos de desarrollos atados al neoliberalismo; la producción de discursos público-privados, la mercantilización del valor simbólico, la oferta de grandes áreas de la ciudad para insertar ecosistemas de la nueva economía y el ajuste estructural de las políticas urbanas, exponen los principales cambios en la estructuración espacial a la escala urbano-regional.

---

<sup>12</sup> La crisis de 1973 o crisis del petróleo constituye un hecho coyuntural que da pie a procesos inflacionarios y rmarriacción en la producción económica a nivel global. Para Harvey (2018), representa un punto de inflexión dentro del modo de acumulación de capital y su consecuente modo de producción, reemplazando las soluciones espaciales de la industria por la financiarización y competitividad. El postfordismo como estrategia económica y organizativa surge de este momento, orientando las representaciones políticas hacia nuevos paradigmas vinculados a la oferta de servicios (Soja, 2008).

▪ ***La ciudad y su gobierno local***

El estudio del contexto territorial como elemento generador de competitividad depende de entornos operativos y gobiernos locales, identificados según las cualidades de producción y competición en el mercado internacional. La ciudad se convierte en la unidad de análisis con sistemas específicos de relaciones sociales, cultura e instituciones políticas de autogobierno a analizar (Borja y Castells, 1994), asumiendo esta las nuevas escalas de intervención las posibilidades para la definición del *distrito* en el centro de Medellín. Junto a las políticas urbanas constituyen las categorías de análisis capaces de proveer información sobre las configuraciones en el espacio.

Las políticas neoliberales y el capitalismo especulativo dan pie a un pensamiento urbano alternativo y renovado. A partir de 1980 la organización territorial empieza a producir espacio a nivel urbano-regional y metropolitano (contrario al paradigma impuesto por la ordenación producto de las políticas del Estado-nación), respondiendo de esta manera a la gobernabilidad fragmentada, las limitaciones administrativas y el déficit económico en la producción de bienes y servicios (Borja, 2013). La resolución de estos conflictos sociales crea nuevas escalas, generando procesos de gobierno e intervenciones puntuales a partir del desplazamiento hacia los territorios locales y el nexo global-local.

Borja (2013), plantea la necesidad de analizar el modelo de ciudad postfordista a partir de las condiciones impuestas por la globalización y el planeamiento estratégico (usando tres categorías): nuevas formas de gestión, cooperación público-privada y reformas político-administrativas. Cercano al concepto de gobernanza urbana, la ciudad se interpreta desde las representaciones mediante los capitales fijos y financieros con capacidad de producir espacio, la reorientación de los poderes locales y funciones involucradas en la producción social, las políticas urbanas y su direccionamiento no homogéneo, así como la participación privada en la definición sectorial de los proyectos sobre el territorio (Borja, 2013). La competitividad es entonces la movilización de prácticas globales hacia espacios específicos, dando a las instituciones locales el estatus de sujeto político a partir de la soberanía y capacidad de negociación con entidades administrativas nacionales e internacionales.

La ciudad y su gobierno local poseen capacidades de autogobierno y definición de estrategias de desarrollo, concertando la producción del espacio instrumental con la sociedad civil. Surgen con ello las representaciones espaciales, priorizando el proyecto

sobre el plan y los intereses políticos e inmobiliarios sobre las decisiones urbanísticas (Borja, 2013). Los artefactos procedimentales se adaptan al planeamiento urbano-regional, como resultado los gobiernos municipales delegan competencias y funciones a entes públicos o parapúblicos autónomos con capacidades de administrar elementos básicos (sistema de transporte masivo, empresas de renovación urbana, empresas para cualificación del espacio público o gerencias como las creadas en algunos centros históricos de diversas ciudades).

Gestionar la ciudad configura los gobiernos locales y su planeamiento urbano, pasando por los cambios en los medios de producción hasta las escalas de intervención. A través de la implementación de políticas urbanas las decisiones públicas asumen un control específico, propio de las élites económicas, enfocadas a la organización territorial y estrategias urbanas con interés en la infraestructura. Autores como De Mattos (2014), Borja (2013), Castells (1999) y el estudio conjunto entre Borja y Castells (1998), fijan sobre los espacios de acumulación la injerencia del capitalismo y su estrategia competitiva; centros intermodales, sistemas de comunicación y telecomunicación, nuevas centralidades, jerarquización vial y el transporte público son los elementos principales en la acomodación de la producción espacial para introducir nuevos paradigmas de desarrollo.

- ***Competitividad***

Descifrar y leer el espacio requiere la interpretación de las relaciones de producción y reproducción capaces de modificar la división del trabajo y las actividades en la ciudad. La codificación de estos procesos en periodos históricos, determinados por los modos de producción, establece el abordaje de la competitividad como escenario de poder, fruto de las representaciones y las formas de gobierno que hacen eficaces las transformaciones territoriales.

Así, la competitividad se define como la acción en el espacio producto de representaciones (económicas) con una organización social específica y lógica propia para la acumulación de capital. Borja y Castells (1998, p. 15), sintetizan el concepto a partir de la “generación de condiciones de productividad en el ámbito territorial en el que opera”; este fin impone la creación de instituciones, articulación de empresas públicas y privadas a nivel local (con regulación global), legislación especial y procesos organizativos dirigidos a la generación

de riqueza. Dichas condiciones se manifiestan en ventajas de un territorio sobre otro según la flexibilidad, adaptabilidad y capacidad de maniobra de los gobiernos locales.

### *Reorganización espacial*

La política adquiere dentro de la competitividad mayor relevancia a nivel simbólico, así, las representaciones espaciales expresan la pluralidad de actores y la asimetría de poderes en la orientación de la sociedad; este argumento soporta en la gobernanza urbana la modificación de la estructura espacial y social de las ciudades. La generación de condiciones para la consolidación de distritos reclama en la relación global-local el fortalecimiento de las actividades asociadas a la investigación y desarrollo (I+D), impactando socio-espacialmente la ciudad en tres fenómenos (Borja y Castells, 1998):

- Nuevos espacios productivos estratégicamente dominantes.
- Emergencia de nuevos patrones de asentamiento espacial.
- Constitución de nuevas centralidades.

La localización de servicios avanzados impone la interrelación, simultaneidad y concentración de actividades económicas, con capacidad de acumular capital y aumentar el PIB local, en espacios determinados (Borja y Castells, 1998). La competición en el sistema urbano global se traduce en grandes proyectos de urbanismo y desarrollo, convirtiendo a las ciudades en rehenes de representaciones espaciales estandarizadas y paradigmas económicos particulares, propios de mercados abocados a la oferta de servicios especializados.

En nombre de la competitividad, las propuestas de intervención urbana responden a proyectos políticos, valores culturales y objetivos de gestión direccionados por retóricas globales sobre producción postfordista. Porciones del centro de la ciudad destinados a la creatividad, innovación y cultura exponen las representaciones y transformaciones en el espacio; los barrios tradicionales, cercanos a centralidades degradadas y suburbios de la otrora ciudad industrial, asumen la oferta de servicios especializados usando las ventajas que le habían sido otorgadas como la accesibilidad, equipamientos, visibilidad y monumentalidad. Borja (2001), continúa su exposición sobre las nuevas centralidades aportando las condiciones o requisitos en la ciudad existente:

- Accesibilidad por medio de transporte público.
- Centros de transferencia intermodal.
- Operaciones inmobiliarias.

- Cambio en la normativa sobre los usos del suelo y densidades.

Las políticas urbanas implementadas en contextos de globalización y relacionadas con la gestión de la urbanización surgen como condición para la competitividad (Borja, 2001), por ello, la producción de espacios instrumentales se vale de los elementos construidos y no construidos para definir las nuevas centralidades. El futuro de la ciudad se inscribe en un proyecto, llevado a cabo por un plan, creado y validado, por actores económicos como define la gobernanza urbana. Los componentes normativos son llevados a cabo por elementos estratégicos y prácticos, interpretando las representaciones desde los programas e infraestructuras asociados a la nueva economía.

#### ▪ ***Distritualización***

Resultado de la internacionalización de la economía y la difusión de las nuevas tecnologías de la comunicación emergen nuevos sectores por actividades en las ciudades; industrias culturales y de ocio, sectores vinculados a la salud y educación, oferta de servicios financieros, así como el auge de la innovación y alta tecnología, centralizados en barrios céntricos o industriales, son fruto de nuevas formas de actuar en el espacio urbano. Asociada a la competitividad, la distritualización es una apuesta a futuro resultado de un proceso más o menos largo que depende de las políticas públicas urbanas, capacidad de inversión y atracción de inversiones privadas (Borja, 2013; Borja, 2009).

Su finalidad está en los encuentros cara a cara entre consumidores y productores, exacerbando la oferta de servicios aglomerados en áreas específicas. Para Bonet (2009), se requieren procesos catalizadores que propicien contactos fructíferos, siendo la concentración física e interconectividad con redes virtuales globales las características necesarias para producir distritos. La proximidad y comunicación son respuestas públicas, con fuerte carga urbanística e impulso estatal, insertas en representaciones espaciales locales.

La distritualización es entonces un “proceso de concentración geográfica de varios elementos endógenos basado en el componente inmaterial” (Sacco y Ferilli, 2009, p. 28). Relaciona la sociedad, economía y territorio en un sistema global enfocado al crecimiento y desarrollo, tomando características de modelo económico con sistemas locales específicos (enfocados sobre uno o más sectores de producción). En el postfordismo, la distritualización está determinada por la competitividad, pasando de la producción de bienes y servicios a la producción de modelos con identidad propia, siendo las

representaciones espaciales la capacidad de producir componentes inmateriales en la ciudad. A nivel territorial:

El crecimiento se produce gracias a un procedimiento de distritualización, de concentración geográfica de varios elementos endógenos y exógenos medioambientales y sociales que cooperan entre sí para que el territorio ofrezca una buena competencia. [...] La competencia no surge entre cada agente, sino entre los sistemas territoriales en los que el desarrollo estructurado de los elementos materiales e inmateriales se convierten en una condición indispensable para el crecimiento competitivo del sistema y de su capacidad para atraer recursos del exterior. (Sacco y Ferilli, 2009, p. 28).

La distritualización requiere de comportamientos sociales y gestión económica puesta en marcha por arreglos institucionales. Así, las políticas urbanas configuran los sistemas competitivos alrededor de la *ciudad del conocimiento* (Borja, 2009), usando la especialización de funciones a gran escala y estratificación en la oferta de servicios mediante acuerdos público-privados. Creatividad, innovación y cultura sintetizan la idea del centro de Medellín, usando la normatividad local como puente para vincular la competitividad con la transformación de espacios determinados; según Borja (2013), el planeamiento del distrito pasa por la gobernanza hasta la producción espacial compleja:

- Requiere capacidad de gestión específica y continuada.
- Requiere promoción y legitimación.
- Requiere flexibilidad y planeación a largo plazo.

### *Distrito*

Ahora, la definición del distrito se halla en la identificación de estrategias o políticas urbanas que los sustentan, es decir, el concepto es emergente según el proceso de concentración geográfica y los elementos endógenos que lo constituyen. A continuación, se plantea una aproximación desde la competitividad propuesta por Medellín a partir de la cultura, creatividad e innovación.

El impulso a las cadenas de producción de bienes a valorizar por parte de políticas urbanas definirá, a partir de los bienes que caracterizan cada concentración geográfica, el tipo de estrategia que motiva la configuración en el espacio. Ha de entenderse que la economía global y sus acciones están altamente politizadas, hallando en el respaldo gubernamental

una conexión entre los distritos y la gobernanza urbana; el fomento a la productividad y la promoción de industrias capaces de competir en el mercado mundial dependerá entonces de beneficios a los electores económicos (Castells, 1999).

Los distritos serán los resultados de un Estado (local) desarrollista abocado a la profundización tecnológica y del conocimiento como proceso material de producción. El interés de las instituciones políticas en fomentar las economías que representan (Castells, 1999), dotan de flexibilidad y adaptabilidad a los sistemas políticos y productivos locales, como señalan Sacco y Ferilli (2009, p. 29):

Cada zona territorial organizará su modelo de distrito según la provisión que más desee ya sea en términos de oferta de servicios, coordinada y coherente con los objetivos del proceso de valorización, o en términos de calidad de los servicios de acogida, adecuados al tipo de demanda que se quiera atraer, y que según las relaciones con la empresa que se integrará en la estrategia de valorización, incorporan los elementos simbólicos distintivos y se pondrán en marcha para atraer recursos económicos productivos posteriores.

Para esta investigación los distritos se clasificarán según las estrategias de competitividad implementadas por Medellín. Creatividad, innovación y cultura plasmarán a través de políticas urbanas la configuración del espacio en el centro de la ciudad.

- **Estrategias tecnológicas e innovación:** la consecución de asentamientos de grandes empresas tecnológicas implica un acervo de equipamientos distantes de la localización como sucedida antes de los años 80. A la ciudad informacional se le exige axiomáticamente cuatro elementos relacionados con el establecimiento de nuevos espacios industriales. Para Castell (1999), los equipamientos y calidad de vida, acceso a infraestructuras de transporte, economías de aglomeración y factores sociopolíticos (inversión pública destinada a sectores específicos y normativas laxas), forjan las bases de cambios en el espacio para la concentración de la nueva industria. Pese a la explicación empírica sobre el desarrollo de semiconductores, la adopción de la innovación toma cercanía con la nueva lógica espacial, en el cual se requieren valores de exigencia global como atractivo para industrias del sector neo-industrial.

Para este contexto, los patrones de localización espacial inciden en los procesos y dinámicas de la ciudad (Borja & Castell, 1998). La innovación es entonces un patrón, en la medida que transforma institucionalmente la industria precedente y la

organización misma del gobierno local, la cual modifica las relaciones con base en la flexibilidad y las condiciones de vida en los nuevos espacios industriales. Distinto a la alta tecnología amparada en el I+D (investigación y desarrollo) de industria anterior como el mercado de semiconductores, la apuesta sobre la innovación adquiere valores propios en la producción de medios, buscando en la conformación de nuevas centralidades.

- **Estrategias culturales y creativas:** Se dirigen a un modelo de desarrollo orientado a nuevas zonas productivas e interesado en las economías postfordistas, es decir, sectores de diseño, innovación tecnológica y creación de nuevos productos. Para Sacco y Ferilli (2009, p. 30), los distritos culturales y creativos poseen dos características, “la recuperación del patrimonio artístico, y [...] la revitalización de zonas urbanas”. La cultura aparece como agente sinérgico, moldeando los sistemas productivos, los medios y las prácticas espaciales en sectores determinados de las ciudades.



## **3. Metodología**

Esta investigación es de tipo exploratorio, tiene como objeto identificar la producción del espacio a partir de la gobernanza urbana en el centro de Medellín. Asume un diseño flexible de investigación mediante un proceso circular (no lineal) en la interpretación del fenómeno a estudiar (distritos), apelando al razonamiento inductivo propio del método cualitativo.

Siguiendo a Mendizábal (2006, p. 67), el objetivo integrador de la investigación flexible, alrededor de la totalidad de una idea, faculta el diálogo entre la estructura y los elementos subyacentes de un fenómeno a abordar; así, “se refiere a la articulación interactiva y sutil de estos elementos que presagian [...] la posibilidad de cambio para captar los aspectos relevantes de la realidad analizada durante el transcurso de la investigación”. Es decir, la descripción propia de la política urbana y la interpretación de códigos, en las representaciones del espacio, interactúan constantemente para identificar las configuraciones territoriales a través de los distritos, a su vez expresan la emergencia conceptual de un proceso poco explorado en Medellín.

Los procesos circulares en la investigación acogen situaciones nuevas o inesperadas vinculadas con el tema de estudio (Mendizábal, 2006), cambiando los propósitos (objetivos) conforme avanza la recolección e interpretación de datos. El diseño flexible implica entonces un razonamiento inductivo con abordaje holístico, enfatizando las trayectorias que forjan cada concepto y las premisas heurísticas, modificadas según las descripciones e interpretaciones de los fenómenos observados.

### **3.1 Unidad de análisis**

Se identifican para esta investigación tres distritos descritos dentro del macroproyecto MEDRío zona Centro (ver mapa 1) asociados a la innovación, economía creativa y el arte

y cultura. A su vez, se prioriza el distrito creativo como objeto analítico, aportando a la fase apriorística la posibilidad de construir el concepto emergente de distritualización.

El primer distrito se encuentra en el norte del macroproyecto, su relevancia está en la definición a sí mismo como distrito a partir del POT y los documentos normativos que sustentan la propuesta. Obedece a un proceso de transformación social, urbana y económica capaz de generar competitividad como ciudad a nivel latinoamericano (Distrito de Innovación, 2019), anclando en la estrategia de la innovación y conocimiento los procesos de especialización que distingan a Medellín de otros nodos para la inversión.

El Distrito Medellinnovation busca insertar a la ciudad de Medellín en la economía del conocimiento a escala mundial anclando en el territorio el ecosistema de la innovación, otorgándole atributos físicos y legales que le permitan incrementar la competitividad, promoviendo la atracción de actividades económicas innovadoras a la zona y el cambio cultural del ciudadano. (Concejo de Medellín, 2014, p. 35).

Para el decreto 2053 (Alcaldía de Medellín, 2015), el distrito de innovación o Medellinnovation corresponde a una subzona del macroproyecto, compuesto por cuatro planes parciales, tres Planes Especiales de Manejo y Protección (PEMP) y dos Áreas de Protección de Infraestructura (API). Comprende 172.16 HA, en las cuales se modifica el uso del suelo a actividades predominantemente comerciales (70% del distrito), siendo su dimensión “modificación en los usos del suelo” un reto para el ordenamiento territorial de la ciudad. Avances en el desarrollo de equipamientos y espacio público dan pistas de las configuraciones territoriales en esta zona, siendo un primer acercamiento a la producción del espacio y la estatalidad que modifica este distrito.

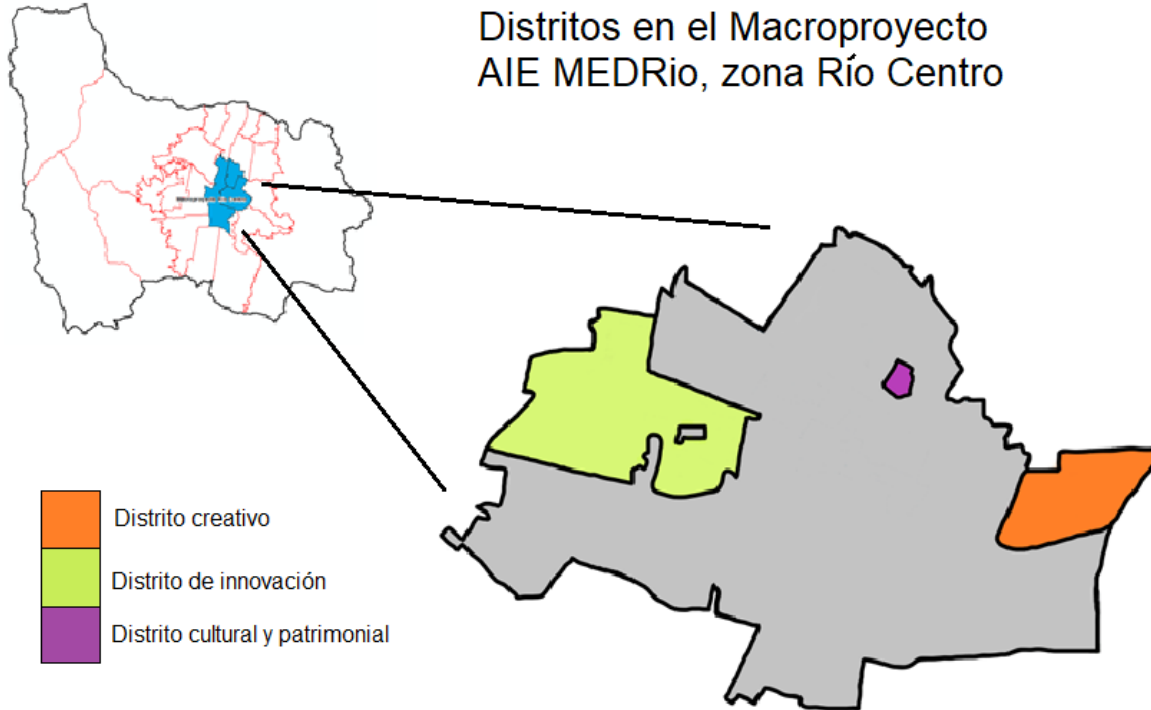
El segundo distrito que compone la unidad de análisis, al igual que el distrito de innovación, responde a la lógica de producción de ciudad global. Situado al sur del macroproyecto MEDRío zona Centro, su desarrollo se ha puesto en marcha a través de inversión público-privada, identificando la incidencia de la gobernanza urbana como motor de la gestión urbana de este sector en Medellín. En el Perpetuo Socorro, Mattelsa aprovechó hacia el 2015 los beneficios otorgados por el plan parcial (polígono Z3\_R\_21), desarrollando a partir de la renovación urbana las primeras intervenciones en torno a la economía creativa; siguieron Comfama y Cafeteso, ambas empresas del sector privado, a transformar el espacio mediante las condiciones entregadas por el ordenamiento territorial.

Por un lado, estaba la necesidad de apostarle a las industrias creativas, y por el otro el deseo de hacer una renovación urbana para la sostenibilidad de la ciudad. Ambas ideas se juntan en lo que es el Distrito Creativo, producto de diálogos entre el sector público y privado. (Castaño, 2019).

Compuesto por un único plan parcial, el distrito creativo carece de reconocimiento normativo en su denominación como distrito (hasta el 2018), los documentos que lo formularon plantearon la mixtura de usos del suelo y la articulación con el modelo de ocupación de la ciudad. Adquiere relevancia al fijar para Medellín la primera experiencia de economía del conocimiento relacionada con la cultura, además, refleja el interés del Plan Nacional de Desarrollo (PND) en la economía naranja y los requerimientos territoriales para reflejar un nuevo modelo de desarrollo (aún no estudiados en el contexto local).

Finalmente, el distrito cultural y patrimonial de San Ignacio responde a una iniciativa privada, aún por desarrollar en el centro tradicional de la Medellín. A diferencia de Medellinnovation y el Perpetuo Socorro, la gestión urbana en este polígono de intervención (Z3\_C3\_12) se desarrolla mediante un Plan Especial de Manejo y Protección (PEMP) pertenecientes a los Bienes de interés Cultural del ámbito Nacional (BICN). Estas determinaciones en su uso del suelo, permite la promoción de actividades culturales asociadas a las edificaciones patrimoniales que componen el Claustro San Ignacio.

A través de Comfama, se “creará el Distrito Cultural y Patrimonial que articulará más de 70 teatros del Centro y entidades privadas y espacios como el corredor de Ayacucho y el Archivo Histórico de Medellín” (Herrera, 2018). Cercana a la propuesta económica amparada en el conocimiento, la cultura centraría esfuerzos público-privados en un conjunto pequeño de edificaciones, donde la transferencia de identidad y memoria del centro contrastan con la renovación urbana concebida en el macroproyecto MEDRío zona Centro. Es decir, una gobernanza urbana destinada al cumplimiento de la competitividad, direccionando la producción del espacio a procesos de especialización económica para la ciudad (simultáneamente con los demás distritos).

**Figura 3-1:** Distritos en el macroproyecto AIE MEDRío, zona Centro.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Alcaldía de Medellín (2014) y DAP (2014).

## 3.2 Fases de la investigación

Las fases refieren al proceso que debe transitar la investigación para identificar la incidencia de la gobernanza urbana en las representaciones del espacio. La propuesta heurística hace uso de los métodos: sociohistórico, descriptivo, interpretativo y analítico, recurriendo a la flexibilidad del diseño para aproximarse al distrito y distritualización como conceptos emergentes.

### 3.2.1 Fase sociohistórica

La interpretación del sistema productivo, las fuerzas que gobernaron la organización local de la economía y sus impactos en determinados sectores de la ciudad, en un periodo de tiempo, formulan un fundamento heurístico para la comprensión de un fenómeno urbano particular. Es decir, la propuesta circular de Mendizábal (2006) para la metodología cualitativa surge del componente histórico, a partir de los modos de producción y la

estructura territorial de Medellín entre los años 1920 y 2004, permitiendo leer procesos como la industrialización, competitividad y la especialización económica local.

Los supuestos conceptuales *fordismo* y *postfordismo* proporcionan un razonamiento particular en torno a un fenómeno general. Haciendo uso de la historia local, el rastreo bibliográfico sirve de técnica para identificar la producción espacial y los arreglos institucionales en dos procesos sociohistóricos particulares: la industrialización y desindustrialización en Medellín.

### ***Procedimiento***

Los escritos o documentos constituyen la principal fuente de datos históricos y contextuales (Delgado, 2010). Delimitado por el *fordismo* y *postfordismo* como condición temporal, la búsqueda de información se centró en dos periodos: 1920-1970 y 1971-2004. A través de la historia local y regional, se identificaron las configuraciones territoriales fruto de dos modelos productivos (fordista y postfordista), expresados en el espacio mediante desarrollos institucionales (público-privados).

### ***Técnicas e instrumentos***

A partir de fuentes secundarias se buscó la recolección de textos referidos a la historia de Medellín y Antioquia, usando la industrialización y postindustrialización como ejes temáticos. El análisis documental sirvió de instrumento para analizar la configuración sociohistórica al cual apuntó la primera fase.

## **3.2.2 Fase descriptiva: enfoque de aproximación de la gobernanza urbana**

El interés descriptivo se encuentra en las transformaciones de los gobiernos locales y el Estado, siendo las competencias e interrelaciones entre actores el centro del análisis por parte de este enfoque. A través de la dimensión estructural se observa la integración de actores públicos y privados, así como las nuevas posiciones de los poderes en los procesos de gobierno y su incidencia en la producción del espacio (arreglos institucionales).

Ha de entenderse el enfoque de aproximación de la gobernanza urbana como un fenómeno comprensivo, descriptivo de las formas de interacción social y analítico respecto a las transformaciones político-económicas en el contexto espacial (Vásquez, 2013). La *formación de arreglos institucionales*, la dirección del gobierno local o *timoneo*

*efectivo (incidencias)* y las *políticas urbanas*, constituyen las variables para traducir un fenómeno político en una posibilidad de interpretación urbano-regional.

Esta fase se clasifica como un abordaje hermenéutico, basado en la descripción de las políticas urbanas como antecedentes de interacciones público-privadas y sus formas de intervención (Cisterna, 2005). A su vez, el enfoque de la gobernanza urbana tiende, mediante el método heurístico, explica las estructuras político-económicas mediante las nuevas formas de gobierno y sus acciones en el espacio (Vásquez, 2013; Somoza, 2013; Zunino, 2002).

### **Procedimiento**

El estudio de la articulación e interacción de actores públicos y privados se presenta en un entorno de transformación de los gobiernos locales, así, las *políticas urbanas* adquieren la característica de objeto de estudio, al entenderse como antecedentes y resultados de procesos institucionales y materiales enfocados a tratamientos urbanos. Para Vásquez (2013), la propuesta de análisis se da mediante la precisión de una dimensión estructural, reconociendo en un modelo económico particular las condiciones de la regulación espacial.

Así, la propuesta de análisis de la gobernanza expone en un primer momento las transformaciones urbanas a través de las políticas urbanas, haciendo énfasis en la lectura estructural de los acuerdos público-privados, el liderazgo político y la incidencia en la formación de acuerdos. Ha de entenderse como continuidad de la fase histórica, asumiendo a partir del 2008 una fuerte influencia de la competitividad como eje de articulación entre lo político y espacial.

Después se acude a la naturaleza relacional de la gobernanza urbana para explicar la formación de arreglos institucionales y la identificación de capacidades, en los gobiernos locales, para liderar la producción del espacio (timoneo efectivo). Más allá de la clásica interpretación de la interacción público-privada, este segundo momento acoge las reformas gerenciales en la administración pública local y los procesos de descentralización, dirigidos a intervenir en los distritos del centro de Medellín (objeto de estudio). Las herramientas cualitativas de la fase descriptiva finalmente otorgan materialidad a la propuesta analítica en este punto, integrando procesos políticos e institucionales a las representaciones espaciales.

### ***Técnicas e instrumentos***

El primer momento de esta fase acude a un mínimo de interpretación y conceptualización, característico del enfoque descriptivo (Taylor y Bogdan, 1987). A partir de documentos públicos oficiales, se adquiere conocimiento y se identifican los sentidos de las políticas urbanas, apuntando a los cambios políticos para intervenir la ciudad. El análisis documental como técnica proporcionará, a través de la lectura sistemática de la producción normativa, aspectos sustanciales, factores de configuración y condicionamientos en la transformación del gobierno local.

Con interés en la naturaleza relacional de la gobernanza urbana, se acude a los documentos, registros y materiales producidos por administraciones públicas locales, organizaciones y grupos que participan en la producción de los distritos en Medellín (Hernández, 2014). Surge para el *timoneo efectivo de los gobiernos y los arreglos institucionales* una estructuración conceptual alrededor de los debates, discusiones y acuerdos públicos dados al interior del gobierno local (triangulación como técnica).

### ***Fuentes de recolección de información***

Normograma de la Alcaldía de Medellín, documentos técnicos y normativos producidos a nivel local (actos administrativos de Medellín) enfocados en la transformación política-económica, administrativa y espacial en los distritos asignados como objetos de estudio, publicaciones de organizaciones y grupos interesados en la transformación espacial de los distritos en el centro de la ciudad y entrevistas previamente realizadas por la entidad de “Medellín Cómo Vamos”.

### **3.2.3 Fase descriptiva y analítica: hacia las representaciones espaciales.**

A través de las descripciones otorgadas por la gobernanza urbana se captan los códigos y signos producidos por instituciones y actores que toman decisiones sobre el espacio. Mediante los instrumentos de planificación urbana y las capacidades para posicionar lógicas competitivas en el centro de la ciudad, las transformaciones físicas suponen el componente empírico para describir e interpretar las representaciones, a partir de saberes expertos y políticos, con capacidad para dirigir la configuración en los distritos definidos (timoneo efectivo y representaciones espaciales).

Explorar la materialidad de las configuraciones espaciales requiere de signos y códigos de ordenación como base empírica para la descripción y análisis propuesto. Con ello, la mirada institucional sobre el centro de Medellín identifica las fuerzas sociales y políticas que generan determinados modelos de planeación, delimitando la racionalidad del experto como ejercicio heurístico en esta fase.

Finalmente, la propuesta interpretativa pretende determinar las configuraciones espaciales mediante la variable *instrumentalización* del marco teórico-conceptual. La dirección social no es exclusiva del *timoneo efectivo*; conocimientos, herramientas y términos de organización sobre los distritos identifican la apuesta de Medellín por transformar la planeación intermedia en un asunto de distritos.

### ***Procedimiento***

Para describir e interpretar las representaciones del espacio, la tercera fase acude a métodos no intrusivos, en busca de códigos y signos que sustenten la instrumentalización del espacio por parte de fuerzas sociales y políticas en el centro de Medellín. Fotografías, documentos oficiales y cartografías cuantifican la racionalidad en torno a infraestructuras, servicios colectivos y la organización territorial.

En términos estructurales, la lectura a la producción institucional y la capacidad de actores en la toma de decisiones sobre el espacio, expresan la dominación mental sobre el centro de la ciudad. La influencia de la competitividad como vehículo de configuración espacial se pone a prueba bajo la influencia del mercado del suelo, mercado de conocimientos y mercado de capitales, expresados como influencia o *representación* (Lefebvre, 2013). Así, leer el AIE MEDRío zona centro, parte de categorías mentales bajo las cuales se presupone un territorio a transformar, los tipos de espacios y su génesis responden metodológicamente al concepto *producción del espacio* como generalidad.

Por último, el acervo de datos lleva a la explicación de la competitividad y las estrategias fraccionadas en el espacio. Aproximarse a las características de cada distrito da paso a la construcción de un concepto emergente en la siguiente fase.

### ***Técnicas e instrumentos***

Acogiendo métodos no intrusivos, la tercera fase parte de las fotografías y el análisis documental. Se recurre a las imágenes para proporcionar “una sensación de estar allí” (Taylor y Bodgan, 1987, p. 148), dando soporte a las descripciones sobre el espacio y sus



transformaciones. En paralelo, el análisis documental realizado en fases anteriores expone la orientación y dirección social de las estructuras físicas en los distritos (estrategias).

De otra parte, los mapas sustentan la reorganización espacial en la ciudad existente mediante tres indicadores dados por Borja (2001). Haciendo uso del software Qgis, se aprovecha la información obtenida en la base cartográfica del POT del año 2014 para codificar a escala simplificada el ordenamiento de los distritos y su relación con la ciudad.

- Accesibilidad por medio de transporte público.
- Centros de transferencia intermodal.
- Cambio en la normativa sobre los usos del suelo y densidades.

Los recorridos y notas de campo complementan el análisis de datos cualitativos en esta investigación. Partiendo de datos no estructurados (Hernández, 2014), este ejercicio se interesa en las estrategias que componen los distritos al enforcarse en los nuevos patrones de asentamiento espacial y los nuevos espacios estratégicamente dominantes (Borja y Castells, 1998).

#### ***Fuentes de recolección de información***

Normograma de la alcaldía de Medellín; entrevistas y documentos de organizaciones gremiales; cartografía local; recorridos de campo por los distritos; fotografías complementarias de los fenómenos descritos.

### **3.2.4 Fase emergente: aproximación a la distritualización**

La propuesta emergente, *distritualización*, parte de una categoría apriorística acerca de los distritos y sus estrategias. Para Cisterna (2005), esta fase requiere de un cruce dialéctico de toda la información relacionada con el objeto de estudio y los datos obtenidos por medio de los instrumentos de investigación. Este autor denomina a este proceso como triangulación, planteando a su vez un procedimiento práctico:

Seleccionar la información obtenida en el trabajo de campo; triangular la información por cada estamento; triangular la información entre todos los estamentos investigados; triangular la información con los datos obtenidos mediante los otros instrumentos y; triangular la información con el marco teórico. (Cisterna, 2005, p. 68).

**Tabla 3-1:** Esquema general de Diseño de Investigación.

ESQUEMA GENERAL DEL DISEÑO DE INVESTIGACIÓN				
Objetivo general	Identificar la incidencia de la gobernanza urbana como forma de producir representaciones espaciales en los distritos, definidos en el macroproyecto MEDRío zona Centro, y sus configuraciones territoriales durante el periodo 2004-2018.			
Pregunta de investigación	¿Cómo concibe la gobernanza urbana la producción del espacio en los distritos situados en el macroproyecto MEDRío zona Centro e incide sus configuraciones territoriales para el periodo 2004-2018?			
Preguntas	Objetivos	Categorías	Variables	Técnicas
¿Cuáles cambios político-administrativos y económicos modificaron, especialmente la ciudad de Medellín en el periodo 1920-2004?	Identificar los cambios político-administrativos y económicos que modificaron espacialmente la ciudad de Medellín durante los periodos de industrialización y desindustrialización.	<b>Fordismo y Postfordismo</b>	-Reformas administrativas. -Cooperación público-privada. -Modelos de desarrollo.	-Análisis documental
¿Qué políticas urbanas entre los años 2004 y 2018 orientaron la gobernanza (urbana) en los distritos dentro del macroproyecto MEDRío zona Centro?	Describir las políticas urbanas que orientan la gobernanza (urbana) en los distritos ubicados dentro del macroproyecto MEDRío zona Centro en el periodo 2004-2018.	<b>Gobernanza urbana</b>	-Políticas urbanas -Arreglos institucionales. -Timoneo efectivo	-Análisis documental. -Entrevistas.
¿Qué acciones y transformaciones materiales se han desarrollado en los polígonos definidos como distritos en el macroproyecto MEDRío zona Centro?	Describir las acciones y transformaciones materiales desarrolladas en los distritos, (polígonos de intervención definidos por el macroproyecto MEDRío zona Centro) a partir de dispositivos técnicos en el espacio.	<b>Representaciones del espacio</b>	-Producción del espacio instrumental. -Nueva estructura espacial. -Escalas de intervención local.	-Recorridos de campo. -Mapas. -Fotografías. -Análisis documental.
¿Qué sentido adquiere la planeación en Medellín a través de la creación del distrito creativo, a partir de la gobernanza urbana en la ciudad?	Identificar la creación de distritos en Medellín como una nueva intervención en la producción de espacios locales, a partir del caso Distrito Creativo.	<b>Distritualización</b>	-Competitividad y reorganización espacial. -Distrito	-Mapas. -Entrevistas. -Recorridos de campo.

Fuente: Elaboración propia.

## **4. Gobernanza urbana en los distritos del macroproyecto AIE RíoCentro**

“Indudablemente toda estrategia de desarrollo favorece un sector económico o un grupo que se convierte en líder de la dinámica económica y social. Pero siempre existe el peligro de la concentración de los beneficios máxime en sociedades como la colombiana que se caracterizan por la debilidad o deficiente calidad institucional” (Loteró, 2008)

El siguiente capítulo fija su interés en las políticas urbanas, actos administrativos municipales, relacionadas con los distritos del macroproyecto AIE RíoCentro. La estructura del escrito se divide en dos bloques temporales, el primero expone los cambios en el paradigma de gobierno local entre los años 2004 y 2007, siendo este periodo una transición de la gobernabilidad a la gobernanza; la segunda parte del texto realiza una lectura estructural al modelo político-económico que produce espacio en el centro de Medellín.

A lo largo del texto se cuestiona el papel del Estado, la fragmentación de lo público y la injerencia de un modelo económico sobre la toma de decisiones. Pese a su característica descriptiva, la lectura a la gobernanza urbana asume posiciones analíticas frente a la toma de decisiones y los actores que participan en ellas; este proceso permite la exploración de las *incidencias* a nivel empírico, otorgando al concepto una propuesta interpretativa.

Finalmente, cabe destacar el enfoque de los estudios urbano-regionales como eje de la lectura a las políticas urbanas mediante el análisis del timoneo efectivo en Medellín, dado que este último concepto posibilita la descripción e interpretación entre gobernanza urbana y las representaciones del espacio. Es decir, el timoneo efectivo o *steering* se entiende como las decisiones y poderes que imprimen dirección a la sociedad, o, dicho de otra manera, las incidencias.

### **4.1 Modificación del paradigma de gobierno**

Sin desconocer los ejercicios previos de planificación en la ciudad, respecto al énfasis en la competitividad y la gestión alternativa de la administración local, a partir del 2004 el Plan

de Desarrollo creado por la administración de Sergio Fajardo expone los primeros cambios en el ajuste estructural de la hacienda pública y reformula las instituciones en función de la innovación (en su forma gobernar). Apuntando a tendencias de rectificación política, coproducción de políticas urbanas, traslado en la toma de decisiones y planificación con métodos empresariales, Medellín configuró un nuevo gobierno con dirección específica hacia la competitividad.

Después del 2004, el proceso estructural de transformación de la sociedad se introdujo como necesidad para recuperar la soberanía Estatal, reconstruir la legitimidad y credibilidad en toda la ciudad (Concejo de Medellín, 2004). La gobernabilidad local se fragmentó como marco organizativo y requirió un salto cualitativo con nuevas burocracias, introducción de nuevos actores en la producción de ciudad y el reconocimiento de la complejidad (globalización, flexibilidad, escasez de recursos, violencia, narcotráfico y clientelismo).

Así, la superación de la gobernabilidad representó la entrada a la gobernanza urbana como forma de administrar la ciudad. Para ello, agentes sociales, económicos y académicos buscaron la competitividad mediante el enriquecimiento cultural y científico en el mercado, siendo la administración local el eje de dirección y toma de decisiones con valores y prácticas empresariales. El ordenamiento territorial, finalmente, sería el reflejo de estas apuestas, dotando al centro de instrumentos y equipamientos para hacer de este una “plataforma competitiva” (Concejo de Medellín, 1999, p. 2).

#### **4.1.1 Regulación de conflicto**

Ha de entenderse por regulación del conflicto la forma de coordinar acciones colectivas y generar negociaciones entre el Estado y el capital privado (Somoza 2013). Los procesos de decisión en la alcaldía de Fajardo plantearon interdependencia-asociación-coproducción/corresponsabilidad entre el gobierno y organizaciones privadas y sociales, siendo la administración local un nodo a través del cual se direccionaba la sociedad. Este planteamiento, propio de la gobernanza urbana (Blanco y Gomá, 2006; Aguilar, 2009), tuvo como efecto la concertación de un modelo postindustrial enfocado a la generación de riqueza y crecimiento económico para la ciudad-región.

Además de las tradicionales competencias relacionadas con las variables sociales, las administraciones locales hoy juegan un papel fundamental en el fomento y

promoción de la actividad empresarial y productiva de las ciudades, obviamente en función de las necesidades de desarrollo local y a través de una adecuada interacción con otros niveles territoriales de la administración pública y demás actores regionales. (Concejo de Medellín, 2004, p. 4).

En el marco de una economía global, el imaginario de ciudad y sus objetivos apelaron al desarrollo territorial en función de la competitividad. Para superar el miedo, desigualdades sociales y violencia, como describe la Alcaldía de Medellín (2007), se desarrollaron nuevos poderes públicos y espacios para tomar decisiones. Las relaciones público-privadas y privado-mercantiles empezarían a dirigir la ciudad camino a la formación empresarial, siendo un objetivo crucial el aumento de inversión económica a través de la planificación territorial y el fomento de programas como los Clústeres empresariales y Cultura E<sup>13</sup>.

▪ ***Corresponsabilidad (todos y todas podemos): hacia la gobernanza urbana***

Amparada en las coaliciones estratégicas, la administración pública en Medellín, a partir del 2004, impulsó la construcción de dinámicas interactivas para resolver conflictos, crear agendas colectivas y tomar decisiones. “La generación de confianza y la cooperación con las distintas instancias públicas y privadas” (Concejo de Medellín, 2004, p. 11) redefinieron los procedimientos y funciones estatales, mostrando mayor interdependencia de la alcaldía con actores empresariales a través de la reorganización burocrática en el municipio.

La producción del espacio no escaparía a estos ajustes, la corresponsabilidad como eje articulador de lo público-privado derivó en la planeación, implementación y evaluación de la política urbana a través de la convergencia/cooperación de diversos actores. El resultado de este planteamiento en el PD (2004-2007) modificó las estructuras relacionales de la administración con la sociedad civil, es decir, se descentralizó y subordinó las responsabilidades públicas respecto al ordenamiento territorial (Porras, 2018). “Todos y todas ponemos” como modelo de gestión impulsó el diálogo constante con la sociedad civil organizada y sectores empresariales, este tipo de arreglo institucional implementó

---

<sup>13</sup> Programas que orientaron el desempeño competitivo a partir de 1995, su origen se halla en el Informe Monitor del año 1995 y El Plan Estratégico de Medellín y el Área Metropolitana para el 2015. Ver más en el capítulo “Del Fordismo al Postfordismo en Medellín”, sección “Inserción a la economía global (1991-2003)” dentro de esta tesis.

programas de revitalización del centro de la ciudad a partir de instrumentos de intervención espacial (acuerdo 03 de 2005 y acuerdo 46 de 2006).

A los arreglos institucionales formulados bajo la corresponsabilidad ha de sumarse la dirección imprimida por el POT de 1999, su modelo de ocupación territorial formuló un proyecto de ciudad enfocado a la sostenibilidad ambiental, equidad social, equilibrio del territorio y competitividad (Concejo de Medellín, 1999). Para el enfoque de aproximación a la gobernanza urbana, la competitividad en Medellín constituye un vehículo hacia la configuración espacial y posicionamiento del centro tradicional mediante la oferta científica, cultural y comercial. Así, por medio del modelo de gestión municipal “todos y todas podemos”, se da un contexto con nuevos poderes públicos y cambios en el paradigma burocrático de gobierno.

En los programas “Gestión para la implementación del POT” (incluyendo su revisión y actualización) y “El centro vive” (revitalización del centro de la ciudad” (Concejo de Medellín, 2004), surgen las primeras redes público-privadas con características de gobernanza y nuevos procesos públicos en los procesos públicos. La “Tabla 4-1” muestra la diversidad de actores involucrados en la configuración del espacio:

**Tabla 4-1:** Actores locales involucrados en la formación de arreglos institucionales sobre el centro de Medellín en términos espaciales.

<b>Actores involucrados en el modelo de gestión “Todos y todas podemos” a nivel espacial en el centro de Medellín</b>			
<b>Actores responsables</b>	<b>Público/privado</b>	<b>Actores corresponsables</b>	<b>Público/privado</b>
Departamento Administrativo de Planeación (DAP)	Público	Secretaría de Transportes y tránsito	Público
Secretaría de Cultura Ciudadana	Público	Empresa de Desarrollo Urbano (EDU)	Público (descentralizado)
Secretaría de Obras Públicas	Público	Empresa de Desarrollo Urbano (EPM)	Público (descentralizado)
Secretaría de Gobierno	Público	<u>Corpocentro</u>	Privado
Secretaría de Desarrollo Social	Público	Cámara de Comercio de Medellín	Privado
Secretaría de Medio Ambiente	Público	Comfama	Privado
		CAMACOL	Privado
		La Lonja	Privado
		Área Metropolitana	Público
		CORANTIOQUIA	Público
		Curadurías	Público

Fuente: Elaboración propia con base en el PD de Medellín 2004-2007.

- *Nueva posición de los poderes públicos para el centro*

La multiplicidad de actores que participaron en la formulación y ejecución de políticas urbanas para el centro de Medellín requirió para sí nuevas funciones e instrumentos de gestión, las decisiones respecto al espacio pasaron de la jerarquía burocrática hacia una

serie de organizaciones y liderazgos en forma horizontal. Para posibilitar el diálogo permanente entre el municipio y los actores que participan en el desarrollo del centro, los marcos organizativos dentro de la administración derivaron en la creación de agencias y gerencias con capacidad de negociación frente al capital privado, superando la dualidad público-privado.

El gobierno local impulsó estrategias para intensificar interacciones entre diversos actores, siendo la promoción de intermediación un objetivo establecido por Medellín. Para Blanco (2009, pp. 20) se trata de “fortalecer capacidades de encuentro de denominadores comunes que canalicen las diferencias hacia la acción: procesos de generación de confianza, de facilitación de diálogo y de construcción de espacios de consenso”. Los recursos administrativos fueron establecidos por el PD (2004-2007) para el ajuste del POT de 1999 y las intervenciones en el centro, desencadenando en la creación de la Gerencia del Centro y el fortalecimiento de la Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana (ACI).

Objetivos trazados desde la competitividad modificaron el papel de la Alcaldía, así, se creó un sistema sociopolítico producto de interacciones público-privadas. Las nuevas posiciones de los poderes públicos se darían en la intermediación de actores, la inversión de capitales y el posicionamiento de ciudad ante el mundo, es decir, la administración local empezaría trabajar por la intermediación y promoción de una agenda común (la competitividad).

#### *Gerencia del Centro*

Entre el 2004 y 2007 apuntó a la coordinación de actores e impulso a la corresponsabilidad mediante el trabajo en red. Entidades públicas, empresas y sociedad civil organizada concretaron sus ideas a través de esta gerencia, siendo las intervenciones físicas el mayor dinamizador de las representaciones espaciales. Esta afirmación se evidencia a través de los resultados del proyecto estratégico “El Centro Vive”, el cual recogió interpretaciones de diversos actores en torno a la competitividad, aumento del uso comercial del suelo y mayor inversión en equipamientos (Alcaldía de Medellín, 2007, p. 191):

- Entre 2004 y 2007 el espacio público aumentó 69%, al pasar de cerca de 440.000 metros cuadrados a más de 743.000.
- En 2006 se abrieron más del doble de los negocios que en 2001 (3.204 *versus* 1.601).
- De 5.943 negocios activos en 2003 llegamos a 15.220 en 2007.



- La ocupación hotelera creció de 25,9% en 2003 a 32,06% en 2006.
- La tierra en el centro de Medellín, en promedio, valía 47,4% más en 2006 que en 2004 según la investigación conjunta de Camacol y la Lonja de Propiedad Raíz (noviembre de 2006).

#### *Agencia de Cooperación Internacional de Medellín (ACI)*

(Después del 2007 renombrada como Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana). A partir de la línea 5 del PD 2004-2007, la necesidad de internacionalización y diversificación de la ciudad requirió de la coordinación institucional a partir de la ACI. Su trabajo para ese periodo se basó en “la atracción y promoción de inversión extranjera directa y de cooperación internacional como herramientas para el desarrollo” (Alcaldía de Medellín, 2007, p. 248).

Las debilidades en temas de competitividad sirvieron de base para asignar a la ACI mecanismos de integración internacional. Para dicho propósito, la agencia construyó una agenda encaminada a las relaciones bilaterales entre el sector privado de la ciudad y la comunidad internacional. Cabe destacar su naturaleza pública con funciones de promoción de la competitividad al sector privado, adquiere relevancia en la gobernanza urbana y producción del espacio dada su capacidad de desarrollar arreglos institucionales.

### **4.1.2 Retorno del centro de Medellín como escenario para la competitividad**

La ciudad iluminada por la esperanza<sup>14</sup>, como describe Pérez (2014), afianzó en la planeación a mediano y largo plazo una batería de estrategias con continuidad por parte de cada mandatario. Así, sobre la competitividad se erigió el POT de 1999 y el PD 2001-2003, antecesores de este ejercicio descriptivo por parte del enfoque de gobernanza urbana. Interesa entonces analizar el retorno al centro como materialidad de la política urbana, siendo la temporalidad de este proceso un ejercicio que parte en 1999 y se

---

<sup>14</sup> Concepto descrito por la Alcaldía de Medellín como periodo de transición, caracterizada por la inclusión, confianza, innovación y competitividad. Abarca los años 2004-2011, años caracterizados por una fuerte inversión social y consolidación de redes público-privadas en la administración municipal.

extiende hasta el 2008 (en esta sección del capítulo); el artículo 5 del acuerdo 62 de 1999 así lo expone:

El Plan de Ordenamiento, un instrumento para consolidar la competitividad de Medellín y el Valle de Aburrá. Las formulaciones del Plan de Ordenamiento deben contribuir al mejoramiento de la “ciudad metropolitana”, unidad socio - espacial que permite la coexistencia digna y gratificante de propios y extraños, al facilitar las condiciones suficientes y de alta cualificación en lo urbano [...], cuya localización en el territorio municipal busca el Plan, sea para beneficio de la calidad de vida de la población y de quienes colocan sus recursos al momento de implementarlas; esperando con lo anterior solidificarla como “plataforma competitiva”. (Concejo de Medellín, 1999, pp. 1-2).

El modelo de ocupación definido tendría en el centro de la ciudad un eje de actuación relevante, siendo la plataforma competitiva resultado del crecimiento hacia adentro con énfasis en las zonas centrales próximas al río (Concejo de Medellín, 1999). La mezcla racional de usos del suelo sobre un eje de servicios metropolitanos daría origen a las intervenciones posteriores denominadas distritos; la ciudad competitiva y sus centralidades estructurarían un entramado urbano abocada a inversionistas, visitantes y nuevos residentes.

Las estrategias e instrumentos sobre el espacio estarían dadas por un ordenamiento territorial enfatizado en representaciones del espacio con énfasis en un nuevo modo de producción local, es decir, la competitividad. Los signos y objetos por mencionar en este apartado describen la política urbana local y se aproximan a la fase analítica-descriptiva y su interés en la materialidad urbana, se exponen a continuación el crecimiento en torno a la promoción de la ciencia y cultura como ejes estructurantes de la política urbana.

▪ ***Innovación: lógica espacial para la transformación del centro***

Después de las directrices dadas por el POT de 1999, el acuerdo 46 de 2006 se presentó como ejercicio de ordenación territorial con énfasis en la competitividad a través de la innovación. A la corresponsabilidad se sumó la especialidad para un espacio urbano-regional en consolidación, el objetivo fue “hacer de Medellín, un territorio líder e innovador, que para propiciar su productividad y competitividad capitaliza sus activos físicos y sociales, coopera y se integra con la región y con el mundo” (Concejo de Medellín, 2006,

p.2). La morfología del centro sería objeto de modificaciones a través de la renovación urbana y el desarrollo de áreas de actividades especializadas.

Como instrumento, el POT se haría circunstancial, apostando por la flexibilidad propia del postfordismo; las demandas de la sociedad al espacio serían cruciales para determinar el accionar de lo público. La visión de ciudad tendría una fuerte dinámica sobre la construcción de equipamientos y edificaciones de carácter institucional, impulsando la transformación del capital privado. Esta situación daría como resultado la resolución de conflictos a través de nuevos mecanismos de gestión, el desarrollo de centralidades, el crecimiento hacia dentro, la priorización del sistema de transporte masivo, la renovación urbana y los desarrollos, harían parte de “mecanismos de gestión urbanística” que contribuyeron “a conciliar pacíficamente en la ciudad los diferentes intereses y conflictos de ordenamiento territorial” (Concejo de Medellín, 2006, p. 8).

En la innovación se tiene un antecedente directo de los distritos en el centro de Medellín, como política urbana dio al nuevo modo de producción económico un espacio para sustentar las inversiones público-privadas. Para el Concejo de Medellín (2006, p. 140). el “interior del Centro Tradicional y Representativo, se busca fortalecer, entre otros aspectos, la especialización en actividades institucionales, culturales, comerciales y de servicios de importancia y significación a escala metropolitana”. Cabe destacar que el interés por generar centralidades con alta especialidad de servicios solo se desarrolló al norte, siendo la base para configuraciones futuras.

#### *Gestión urbana y corresponsabilidad en el centro*

Utilizar las áreas aledañas a la planicie del río Medellín requirió el fortalecimiento de actividades institucionales, comerciales y de servicios mediante equipamientos asociados a usos del suelo diversos en áreas deterioradas o monofuncionales (Concejo de Medellín, 2006). A través de la inversión institucional en el espacio, actores asociados al sector empresarial participaron en estrategias como los Clústeres y Cultura E, programas vinculados a la Cámara de Comercio, pero impulsados con recursos públicos principalmente (Alcaldía de Medellín, 2007).

La corresponsabilidad a nivel espacial demandó equipamientos para impulsar el crecimiento de la ciudad hacia adentro (en las márgenes del río). Tratamientos de renovación urbana y de desarrollo urbano se vincularían a la productividad y competitividad local, resolviendo los conflictos sobre territorios deteriorados o en áreas construibles

mediante nuevas formas de intervención público-privadas. Así, previo al esfuerzo de construir distritos, la gestión urbana optó por la intervención de centralidades a través del municipio, asociando la actividad privada a la renovación y redesarrollo mientras la oferta institucional optaba por consolidar actividades económicas asociadas al sector servicios. Entonces, ¿cómo se pensaban las políticas urbanas el sector del Perpetuo Socorro y San Ignacio?

- **Perpetuo Socorro:** Dentro del sistema general de centralidades, para el Centro tradicional y representativo de la Ciudad Metropolitana, los equilibrios norte y sur respondieron a los intereses espaciales de mayor interés. El Perpetuo Socorro para el POT del 2006 significó una centralidad vecinal; al Parque y la Iglesia de este sector, como centralidad de baja intensidad, lo acompañaron procesos de redesarrollo estipulados en el artículo 118 del acuerdo 46 del 2006.

Aprovechando la infraestructura vial, de servicios y la oferta de transporte público, la generación de nuevos espacios y equipamientos para el sector del Perpetuo Socorro planteó nuevos usos del suelo y densidades en un sector monofuncional de la ciudad. Pese a ello, los POT ni los PD posteriores plantearon en este sector la oferta de servicios especializados o destinados a la competitividad a partir de la creatividad.

- **San Ignacio:** A diferencia del Perpetuo Socorro, San Ignacio se pensó como una jerarquía de ciudad con mayor representatividad para el centro. La estructura territorial y patrimonial sirvió de base a un área especializada en educación; dentro del proyecto Univer\_Ciudad San Ignacio soportó un espacio dirigido a la educación superior aprovechando el componente cultural, peatonal y ambiental (Concejo de Medellín, 2006). Este enfoque académico y cultural es un antecedente directo del distrito a desarrollar a partir del 2018.

#### *Centralidad de Equilibrio Norte*

Para el enfoque de gobernanza urbana la Centralidad de Equilibrio Norte es el primero arreglo institucional que sirve de antecedente en el estudio de los distritos, la naturaleza relacional expuesta por la corresponsabilidad y la resolución de conflictos sociales a través de la planificación urbana otorgan un acercamiento a la producción del espacio motivada por la competitividad.

Articulada a la estación del metro Hospital y Universidad, la propuesta de generación de una centralidad en el norte del centro buscó consolidar un crecimiento ordenado de la ciudad sobre el corredor metropolitano. Cabe destacar que la construcción de esta centralidad se planteó sobre la estación Acevedo del metro (Concejo de Medellín, 2006), pero su desarrollo tuvo como lugar a Ruta N y el Distrito de Innovación, construidos y proyectados en zonas de renovación urbana y redesarrollos de los barrios Sevilla, Jesús Nazareno, El Chagualo y San Pedro. Este argumento lo sustenta el informe Del Miedo a la Esperanza (2007), la creación del nuevo norte de Medellín a partir de Carabobo acogería actividades económicas especializadas; la oferta de servicios y la creación de un equilibrio metropolitano entre el centro tradicional y el norte serían la respuesta a las transformaciones especiales impulsadas por nuevos paradigmas de gobierno.

Las áreas de actividad especializada en salud, ciencia y tecnología ubicadas al costado norte del centro son una experiencia derivada de la innovación como política urbana de competitividad. Entendiendo el POT y los PD resultado de arreglos institucionales, las decisiones y poderes en el centro de Medellín dieron como resultado una cooperación para la oferta de servicios motivada por redes público-privadas, la Cámara de Comercio, la administración municipal y la descentralización de diversas instituciones en la alcaldía posibilitaron dieron una tarea específica, según los usos del suelo, al nuevo norte.

Esta zona aglutina un conjunto de actividades especializadas en producción tecnológica y fortalecimiento de los conocimientos científicos y de investigación y de servicios de salud. La norma general de usos está orientada a incentivar los servicios de salud y a propiciar la localización de otras actividades de ciencia, tecnología y servicios especializados. Todas estas actividades son compatibles y complementarias con el uso residencial. (Concejo de Medellín, 2006, p. 141).

## **4.2 Reconocimiento del modelo económico: competitividad**

Para la gobernanza urbana los parámetros económicos son indicadores de las decisiones y opiniones públicas frente a fenómenos particulares, dentro de estos, destaca el espacio (Somoza, 2013). Así, nuestro producto de análisis será la ciudad, definida a partir de las políticas urbanas elaboradas entre los años 2008 y 2018 por el municipio de Medellín; en ellas, se identifican la innovación, creatividad y cultura como paradigmas locales del

modelo económico competitivo, reconociendo el marco de acción de los arreglos institucionales y el timoneo efectivo de los gobiernos.

El reconocimiento del modelo económico local, a partir de las políticas urbanas, expone el contexto estructural de producción espacial. Las interacciones entre actores y las soluciones públicas a los problemas complejos, propios del espacio, muestran la continuidad sobre la competitividad como modelo económico, enfatizando la ampliación del centro tradicional, la especialización en torno a economías del conocimiento e innovación, así como las estrategias empresariales que guían la planificación en Medellín. Para el POT (2014a, p. 5), la competitividad territorial y económica se define como

La habilidad del territorio para crear y adaptar un sistema productivo y social dinámico a nivel local, de influencia regional y metropolitana, que logre economías de escala para insertarse en las dinámicas globales, teniendo como soporte su capital social, especificidad y potencial geográfico, reconociendo los distintos sectores económicos como soporte del desarrollo presente y futuro.

#### **4.2.1 Especialización productiva**

La necesidad de aplicar estrategias orientadas a mejorar la competitividad y atraktividad frente al mercado global desencadenó, a partir del año 2008, en la necesidad de vincular el espacio directamente con un modo de producción distinto al industrial. Los esfuerzos realizados a través de la educación y la inversión en programas de desarrollo social, previos al mandato de Alonso Salazar<sup>15</sup>, dieron pautas a la ciudad para encaminar su desarrollo hacia la innovación y la cultura. La búsqueda de emplazamientos de actividades económicas enfocadas al contexto globalizador movilizó recursos públicos para crear ventajas de localización mediante la atracción de capitales, los servicios especializados fueron la excusa para fijar un modelo económico, social y territorial para Medellín (Concejo de Medellín, 2008).

Para la subdirectora de Planeación Social y Económica del DAP, Ana María Arango, la globalización de la economía generó nuevas dinámicas de desarrollo a las cuales Medellín se debía integrar a partir del 2008. La continuidad entre los PD afianzó esta tarea junto a

---

<sup>15</sup> Alcalde de Medellín entre los años 2008 y 2011.

un tejido empresarial en formación, a los clústeres liderados por la Cámara de Comercio debían sumarse políticas urbanas por parte de la administración local, siendo las soluciones espaciales una respuesta a la dinámica de especialización.

Las nuevas dinámicas del desarrollo generan un panorama de altísima complejidad e incertidumbre, cuyos efectos territoriales conducen a una redefinición del potencial de desarrollo, a la especialización productiva y a la inserción global de las regiones y áreas urbanas. (Arango, 2007).

En respuesta a la altísima complejidad e incertidumbre, el desarrollo urbano para la competitividad tendría una fuerte inversión en infraestructura, espacios para la negociación público-privada y ajustes a la administración pública, destacando las actividades económicas apalancadas en la innovación, emprendimiento, cultura e internacionalización. Como resultado, el sector servicios reemplazaría rápidamente la industria, dotando la ciudad de centros comerciales, bancarios y financieros que demandaron para sí mejoras en comunicaciones y adecuación de espacio urbano para las nuevas actividades. Con estas transformaciones, el objetivo final se identifica en la consolidación de Medellín como centro especializado de servicios, especialmente de innovación; la entrevista a Lotero (2008), afirma dicha reflexión:

A este respecto basta mencionar diversas acciones que se vienen llevando a cabo para hacer más atractiva la ciudad para los inversionistas en general: adecuación del espacio urbano, inversiones en nueva infraestructura urbana, especialmente de comunicaciones; mejoramiento de la consolidación de la institucionalidad para la internacionalización de Medellín mediante la atracción de inversiones en nuevos sectores; apoyo a programas de empresarismo hacia actividades de base tecnológica, rediseño de la estrategia de clusters hacia actividades innovadoras, etc. (Lotero, 2008).

#### **4.2.2 Acercamiento a la especialización económica en las políticas urbanas**

Los aspectos institucionales y operativos de las políticas urbanas adquieren de la especialización económica modificaciones al suelo, infraestructuras y equipamientos. Este proceso se identifica en el POT del año 2014 hasta los PD implementados entre los años 2008 y 2018, el fomento de Medellín como ciudad competitiva es recurrente a lo largo de

los ejercicios de planeación municipal, siendo la innovación la propuesta con mayor impulso por parte de las administraciones locales. Sin embargo, las estrategias para atraer capital e impulsar un modo de producción han avanzado en relación con la globalización (descrito en el capítulo 5); la cultura acompañó a la innovación, posteriormente se sumaría la economía creativa en el marco de la especialización con acciones físicas en el espacio.

▪ **Innovación**

A partir del año 2008, la propuesta de construcción de la “Manzana del Emprendimiento” para la consolidación de la ciencia, tecnología, innovación y emprendimiento dio origen a una política de especialización económica inserta en el espacio. Su propósito inicial fue el fortalecimiento de la productividad, la generación de mayor valor agregado a los productos y servicios y el crecimiento sostenido de la economía en favor de la competitividad (Concejo de Medellín, 2008).

El desarrollo económico y la innovación empezarían a conformar un modelo productivo para la ciudad, la industria de alta tecnología y valor agregado posicionarían a Medellín en el contexto latinoamericano como centro de negocios de I+D. El apoyo al “desarrollo de investigaciones, modelación de escenarios futuros y formación del talento humano altamente calificado” (Concejo de Medellín, 2008) sería un objetivo para la manzana del emprendimiento; a su vez, la integración regional y proyección internacional acompañarían las estrategias de esta infraestructura.

Destaca después del año 2010 la Corporación Ruta N<sup>16</sup>, entidad encargada de liderar los temas de ciencia, tecnología e innovación (CT+I) en Medellín. Así, la Manzana del Emprendimiento sería reemplazada por una estrategia de aglomeración con interés en la generación de valor agregado y competitividad, sintetizada finalmente en un ecosistema de innovación por parte del PD 2016-2019.

---

<sup>16</sup> La Corporación Ruta N Medellín tiene por objeto el direccionamiento, participación, coordinación, consolidación, organización, fomento, desarrollo, difusión y operación de la política y actividades de ciencia, tecnología, innovación y emprendimiento de base tecnológica, en todos los campos en los que sus Corporados lo requieran dentro de la política de desarrollo económico de la ciudad de Medellín e igualmente en lo relacionado con los servicios públicos domiciliarios, energía, agua, tecnologías de la información y la comunicación, así como sus actividades complementarias y conexas, propias de todos y cada uno de ellos; incluyendo la proyección nacional e internacional de la Corporación (Concejo de Medellín, 2010, p. 1).



Se tiene entonces una política urbana, pionera en la ciudad, con énfasis en la especialización económica encargada de atraer y promover inversiones alrededor de la innovación; a su vez, desde el año 2012 la corporación Ruta N cuenta con un Plan CT+I, planteando con base en la competitividad un escenario ideal para Medellín hacia el 2021 (Concejo de Medellín, 2012b). Los programas y proyectos anclados tienen una propuesta regional, haciendo del plan un ejercicio para consolidar diversas aglomeraciones alrededor de propuestas innovadoras en materia de salud, educación, energía eléctrica e industrias creativas (en menor medida).

Finalmente, el objetivo de la especialización económica local es descrito de la siguiente manera: “en Medellín queremos ser el soporte del pilar de talento en la innovación de la ciudad, para que ella se convierta en el principal motor de la economía de la ciudad y de su sostenibilidad futura” (Concejo de Medellín, 2016, p. 295). Dicho esto, en el PD 2016-2019, se tiene un modo de producción ajustado a la competitividad con injerencia en las configuraciones espaciales (ver capítulo 5), impulsado por la administración local mediante renovadas políticas urbanas.

#### ▪ **Cultura**

La cultura como motor de la competitividad ha de entenderse en dos momentos; el primero está asociado al emprendimiento y el apoyo a las industrias culturales (periodo 2008-2015), su fase posterior tiene como detonante la creación de un Plan de Desarrollo Cultural en el año 2015 y su impulso a través de un ecosistema con espacialidad propia. Es decir, la política pública de la primera etapa, asociada a programas empresariales, permitió la creación de políticas urbanas (operativas en el espacio) en la segunda, promoviendo una economía especializada con desarrollos urbanos particulares.

- **Periodo 2008-2015:** Las políticas públicas en estos años promovieron la cultura como desarrollo adscrito a la innovación y emprendimiento. El soporte de la política CT+I y el interés de conservación arquitectónico por parte del ordenamiento territorial limitaron una línea de especialización, pese a ello, el POT (2014) permitió la creación de centralidades metropolitanas enfocadas a potenciar actividades económicas del sector terciario, esta clasificación de jerarquías dio pautas para posteriores intervenciones espaciales con énfasis en la cultura.
- **Periodo 2015-2018:** Las bases de ecosistemas culturales propuestos por empresas creativas sirvieron de base a la Política Pública de Cultura en el año

2015. “Se trata es de hacer del consumo cultural un hecho creativo en el que se reconozca el valor agregado que la cultura imprime al tiempo libre generando calidad de vida al ciudadano (Concejo de Medellín, 2015, p. 8), para ello la infraestructura desempeña un rol determinante en el impulso de la competitividad asociada a la cultura.

La construcción de proyectos culturales asociados con transformaciones políticas, sociales y urbanas en el PD 2016-2019 son el antecedente para el Distrito Cultural. A partir de la Política Pública de Cultura se desarrollan procesos para la transformación de bienes y servicios culturales asociados a la creación de contenido de propiedad intelectual, con énfasis en la creación de empleo, resalta “la profesionalización del sector cultural para potenciar su competitividad y el desarrollo local, fortalecer la interacción de Medellín con la región metropolitana, el departamento, el país y el mundo” como estrategia empresarial (Concejo de Medellín, 2016, p. 271).

- ***Economía creativa***

Cercana a la propuesta de competitividad soportada en la cultura, la economía creativa hizo parte de la CT+I hasta el 2016, pese a su origen reciente destacan las inversiones para impulsar esta línea de especialización. Inicialmente, el PD 2016-2019 introdujo a la planificación territorial la posibilidad de crear un ecosistema creativo, encontrando aval posteriormente por parte del PND 2018-2022; la generación de entornos institucionales e infraestructura agregó en la norma nacional los beneficios de integración de las economías naranjas (DNP, 2018).

En el POT (2014), las propuestas de renovación urbana y creación de centralidades metropolitanas enfocadas al estímulo de economías especializadas, permitieron el desarrollo de ecosistemas para la creatividad. Así mismo, la Política Pública de Cultura planteó la necesidad de motivar “espacios compartidos y de autoaprendizaje a partir de la generación de zonas, equipamientos y de espacios de urbanismo cultural” (Concejo de Medellín, 2015, p. 2). El resultado de estas propuestas se sintetizó en el programa de “especialización inteligente”, en el marco del PD 2016-2019:

Se entiende la creatividad como escenario para reconocer, visibilizar, celebrar y disfrutar de los ejercicios particulares que nos definen como sociedad. El uso de esa capacidad creativa, y el potencial para transformarla en bienes y servicios partiendo de las artes y la cultura como materia prima, es lo que se conoce en el

contexto internacional y académico como “economía creativa”. (Concejo de Medellín, 2016b, p. 282)

Se entiende por este programa la vocación de especialización económica dentro de un sector productivo: economía creativa. Esta propuesta de competitividad es acompañada de un ecosistema donde se intercambian bienes culturales y servicios creativos como “presentaciones artísticas y los eventos, [...] el diseño, la moda, la publicidad, el software, los videojuegos, la arquitectura, el turismo cultural y el ecoturismo, los museos y las galerías, la gastronomía, la práctica de los deportes y los eventos deportivos” (Concejo de Medellín, 2016b, p. 282).

### **4.3 Formación de arreglos institucionales para los Distritos en el centro de Medellín**

Este subcapítulo tiene por objeto describir los mecanismos institucionales que regulan la intervención urbana y el ordenamiento del espacio. Interesan las estrategias y tácticas desplegadas por diversos actores para dominar la toma de decisiones e imponer proyectos con ciertos intereses, cabe destacar el modelo de competitividad como parte del escenario estructural en el cual lo público se ha ampliado en dirección al manejo compartido con el mercado (como se mostró en el subcapítulo anterior a través del recorrido por las políticas urbanas de competitividad).

El recorrido por diversos actos administrativos municipales y el discurso de actores con capacidad de decisión (académicos, empresariales y administrativos), exponen las configuraciones político-administrativas y las condiciones previas a la implementación de políticas urbanas en los distritos de innovación, cultura y creatividad. Sirven los arreglos institucionales como antecedente de la producción del espacio instrumental a partir de las estrategias descritas en el marco de los gobiernos empresariales, también posibilita la interpretación de la dirección que toma la sociedad a partir de la producción de políticas urbanas en el municipio de Medellín.

#### **4.3.1 Gestión pública-empresarial**

La orientación hacia el sector privado y social conlleva a un ajuste estructural constante de la hacienda e instituciones públicas, es decir, la reorganización y gestión del aparato gubernamental (Aguilar, 2009). La formulación de políticas urbanas pasaría a escenarios

participativos, orientada a la negociación con actores sociales organizados y sectores empresariales de la ciudad, muestra de ello es el acompañamiento de Proantioquia, la Cámara de Comercio de Medellín, Comfama, constructoras y alianzas conformadas con capital público-privado.

Este escenario contemporáneo de la participación puede definirse como una capacidad gubernativa, el ajuste constante de la Alcaldía en términos normativos, estructurales y administrativos a lo largo de cada mandato expone una forma de producir políticas urbanas según determinen los actores involucrados. Es decir, la competitividad en términos de gestión pública es evolutiva, agrega actividades al territorio, cambia sus estrategias frente a la economía y asume roles empresariales en busca promover crecimiento económico; en entrevista, Lotero (2008), lo expresa de la siguiente manera:

Si existe un acuerdo al respecto entre los actores locales, la Administración Municipal debe además de generar las externalidades para el conjunto de la actividad económica localizada en el territorio, pensar de manera estratégica algunas de sus intervenciones en materia de políticas públicas y de asignación de recursos definiendo su rol en la región y para la competitividad la internacionalización, áreas que por su importancia han sido incluidas en los planes de desarrollo municipal desde hace ya varias administraciones. (Lotero, 2008)

El proceso evolutivo de la gestión pública-empresarial se explicará a través de tres ítems: la participación, la tributación y las reformas a la estructura la administración municipal, enmarcado por el espacio o motor de análisis. Haciendo uso del recorrido exegético y temporal de las alcaldías de Alonso Salazar, Aníbal Gaviria y Federico Gutiérrez, se comprenderá la gobernanza urbana en este término como la adaptación del Estado local (Alcaldía de Medellín al entorno).

▪ ***Participación privada en la gestión pública***

Los grados de participación del sector privado en la formulación y ejecución de las políticas urbanas aumentan paulatinamente, este fenómeno se manifiesta en la continuidad de los modelos de gestión a lo largo de cuatro periodos administrativos. El objetivo ha sido el aumento de la capacidad estatal para tomar decisiones a nivel político, usando la eficiencia y eficacia como herramienta.

Las reglas de juego para la vinculación de nuevos actores dentro de lo público se han transformado, con ello no se manifiesta la pérdida de estatalidad al interior de la

administración local, por el contrario, aumenta su capacidad de poder en el territorio. Entonces, ¿cómo identificar la gestión empresarial en la toma de decisiones públicas? A través de las herramientas e instrumentos para la administración se identifican estructuras abiertas para la participación de un número mayor de actores interesados en la producción del espacio, el Estado pese a crecer pasa a desempeñar un papel de facilitador con una burocracia más grande, pero de carácter instrumental (según lo requiera la especialización económica a implementar).

En el 2008, el PD continuó con las estrategias sobre corresponsabilidad, el modelo de gobierno viró hacia la participación de un número mayor de actores, llevando la gobernabilidad hacia un escenario de gobernanza permanente. La gestión pública se identifica en ese momento con las fórmulas empresariales en la promoción de la competitividad económica, otorgando al contrato social mayores niveles de confianza y control dentro de la administración (Concejo de Medellín, 2008), de otra parte, los sistemas de planeación local asumirían bajo la descentralización mayores niveles de relación con el sector privado; el Plan de Desarrollo Local (PDL) de la comuna 10 así lo expone: La articulación de acciones de los distintos actores públicos y privados que participan en la comuna y será el espacio de participación ciudadano donde la gestión participativa del desarrollo es el garante de la pluralidad y la diversidad de los intereses colectivos. (Alcaldía de Medellín, 2010, p. 13)

El modelo de gestión pública empresarial se consolida a partir del año 2012, el PD del mismo año y la reforma administrativa dieron origen a una nueva forma de desplegar estrategias urbanas en el centro de Medellín. Se generó, mediante actos administrativos, un marco estatal para los arreglos públicos y privados, resolviendo problemas espaciales y creando oportunidades con acciones variadas (distintas a la clásica respuesta pública ante cualquier problema socio-territorial).

Para el Concejo de Medellín (2012), el desarrollo empresarial enmarcado en la estrategia de competitividad significó una nueva formación de arreglos institucionales. El propósito de generar riqueza para la ciudad enfocó en el sector empresarial las alianzas para la redistribución de ingresos y el desarrollo urbanístico de la ciudad, la innovación sería el motivo de estos cambios; la atracción de inversiones en CT+I motivaron la construcción de nuevos espacios, la implementación de incentivos para el sector privado y la creación de una agencia de alianzas público-privadas. Cabe destacar que en este marco de

configuraciones político-institucionales se tienen dos grandes políticas urbanas: el POT del año 2014 y el Plan de Gestión de la Intervención Integral del Centro (PGIIC) del año 2015.

En el POT del año 2014 resalta la “eficiencia administrativa” y “eficacia administrativa” para la formación de arreglos institucionales, su objetivo en el territorio es hacer flexible o ajustable las acciones orientadas a la toma de decisiones. Este proceso puede entenderse como mejoramiento de capacidades, en las cuales inciden actores privados y la sociedad organizada sobre la gestión pública.

La Eficacia Administrativa. Entendida como la capacidad de la institucionalidad pública para generar un pacto incluyente de obligatorio cumplimiento para todos los actores, en un entorno de confianza mutua, cuya instrumentación sea de carácter práctico, dinámico, multiescalar y programático. La Eficiencia Administrativa. Entendida como la capacidad de la institucionalidad pública para adaptarse, establecer procesos y procedimientos claros, flexibles y documentados que permitan dar respuesta completa, precisa y oportuna a las exigencias del territorio. Concejo de Medellín, 2014a, p. 5).

Apelando a la eficacia y eficiencia administrativa del POT, el PGIIC del 2015 asume en el centro un nuevo enfoque de gestión. Las anteriores políticas urbanas radicaban las estrategias a nivel municipal, por el contrario, este ejercicio de planificación cambió las escalas de intervención y estrategias hacia la Comuna 10. El centro municipal y metropolitano tiene dentro de sus objetivos de gestión una gerencia fortalecida para el centro, articulación de las instituciones que actúan en este sector y el enfoque de servicios como modelo económico (Alcaldía de Medellín, 2015d).

Finalmente, el PD 2016-2019 tomaría el modelo de gestión asociado al concepto de gobernanza (para fortalecer las estrategias de planeación social y económica del municipio), este propósito dio un rol actualizado a la Alcaldía en la cual actores públicos, privados, políticos, económicos y sociales harían de la gestión pública un proceso que se halla dentro y fuera del Estado. La administración municipal adquiere un papel asociado a la gerencia empresarial, hasta ahora exclusiva en el centro para el Distrito Medellinnovation.

#### *Gestión pública: un estado emprendedor para el centro*

En los distritos, especialmente el de innovación, recaen los grandes avances de la gestión pública empresarial. La participación del sector privado se ha ampliado y las estrategias solicitadas por diversos gremios han sido recogidas en las políticas urbanas que los

sustentan. Para el 2014, la Corporación Ruta N pasó de ser un ecosistema de innovación a liderar reformas en la gestión pública con enfoques de innovación, esta propuesta se traduce en los principios y conceptos que acompañan el ordenamiento territorial, las reformas administrativas y la relación de la Alcaldía con otros actores (Concejo de Medellín, 2014b). Higuita, en representación de Proantioquia manifestó la necesidad de ajustar, aún más, los mecanismos interinstitucionales con fuerte carga gerencial:

En cuanto al modelo, yo creo que es hora de revisitarlo para hacer un análisis de lo logrado y lo que está faltando en lo local, y evaluar si hace falta incorporar elementos distintos que no han sido incorporados ni en la práctica privada ni en la política pública de desarrollo económico, y que deban estar presentes ahí. Vale la pena tener unas discusiones interinstitucionales al respecto y tomar decisiones que refresquen esos horizontes que la institucionalidad hasta un momento tenía muy claros. (Higuita, 2016)

De estas propuestas se desarrollan decretos como el 1485 del 2015, el decreto 1549 del 2016 y el decreto 893 del 2017, en los cuales se resuelven nuevos arreglos institucionales alrededor del ordenamiento territorial. Las AIE RíoCentro usan bajo estas estrategias la implementación de operadores urbanos designados para los macroproyectos; direccionamiento técnico, estético y de relacionamiento por parte de un comité público-privado, y mesas de trabajo al redor de cada propuesta de especialización en el centro (definido por el macroproyecto AIE RíoCentro).

El proceso expuesto a través de los decretos anteriores (1485, 1549 y 883) es definido por la Mesa de Trabajo sobre Desarrollo Económico y Competitividad en Medellín como “Estado emprendedor” (Medellín Cómo Vamos, 2018). Bajo este término, la gestión del Estado es participativa en temas de incertidumbre, dejando al empresario el manejo de los riesgos; es decir, el desarrollo de Distritos y equipamientos con altas inversiones por parte de la administración deja a los privados la capacidad de participar mediante los estímulos públicos y los beneficios iniciales derivados de las configuraciones espaciales.

Lo que yo estoy señalando es que no está siendo suficiente para el tipo de desarrollo que necesitamos, aquí lo que esto requiere es que pensemos de nuevo cuál es la interacción pública – privada, cómo el Estado puede, de alguna manera, propiciar que las grandes transformaciones, que probablemente una vez que se inicia en el sector privado, las coge y se va con ellas, pues sea que las desencadene, que tengamos que

presentemos ese Estado Emprendedor, no el Estado benefactor, ni el asistencialista, ni el que da subsidios, ni el que ayuda o no ayuda, sino un Estado Emprendedor. (Medellín Cómo Vamos, 2018, pp. 45-46).

▪ ***Reformas a la estructura de la administración municipal***

Dentro de la gestión pública-empresarial, la estructura burocrática del gobierno local desempeña un papel trascendental. La adaptación al entorno, la capacidad de diálogo con actores privados y la mediación con el mercado, plantean retos administrativos y evolutivos, estos procesos se enmarcan en el modelo de competitividad para el cual se deben adaptar las instituciones públicas en función de la gobernanza urbana.

El trabajo coordinado con diversos actores entre el 2004 y el 2011 involucró la corresponsabilidad y descentralización como mecanismo de diálogo, la administración apuntaría al trabajo en niveles según lo plantearan las estrategias abordadas. Para el PD 2008-2011, las políticas corporativas motivaron una nueva institucionalidad para la ciudad y la articulación público-privada; el propósito de los cambios tuvo como epicentro la oferta de servicios de CT+I y la mejora logística en la negociación con el mercado.

Ahora, las reformas en la estructura administrativa con mayor impacto en los distritos del AIE RíoCentro se dan a partir del 2012. El decreto 1364 del 2012 modifican las modalidades de acción administrativas en función del diálogo con actores privados, además, plantea nuevas condiciones a los privados que desarrollan funciones públicas. Destacó en esta estructura la creación de vicealcaldías, encargadas de articular y coordinar los sectores administrativos especializados de la gestión municipal (Alcaldía de Medellín, 2012). En términos de gobernanza urbana, representaron un diálogo permanente para la toma de decisiones con distintos actores, usando un patrón directo de interacción público-privado.

Finalizando el mandato de Aníbal Gaviria (2012-2015) se tiene la segunda reforma administrativa en aras de consolidar un modelo de gobernanza urbana, la adecuación del sector CT+I en la burocracia local, la conformación de un gobierno corporativo, el impulso a la coordinación de actores partícipes de la internacionalización de la ciudad y la negociación de la innovación a través de secretarías y entidades descentralizadas especializadas (Alcaldía de Medellín, 2015a).



Por último, el acuerdo 1 del 2016 eliminó las vicealcaldías, retornó el control de las entidades descentralizadas al alcalde y modificó el conglomerado público del municipio de Medellín sin perder de vista la gobernanza.

- ***Flexibilización tributaria***

El aspecto tributario de las políticas urbanas sintetiza el acercamiento de la gestión pública hacia el tratamiento empresarial, se caracteriza por beneficiar al sector privados mediante la reducción de la tributación. El objetivo, como lo describe el PD 2012-2015, es la redistribución equitativa de la riqueza a través del fomento al empleo; denominada como corresponsabilidad, se entiende en esta estrategia un principio de la gobernanza urbana según lo indica el ajuste estructural de la hacienda pública (Aguilar, 2009).

Propio del neoliberalismo, las compensaciones y flexibilización tributaria son el mecanismo apropiado por el ordenamiento territorial para incentivar desarrollos urbanos. En el POT del año 2014 se solicitó “modificaciones al estatuto tributario para promover la localización de actividades económicas especializadas enfocadas a la subzona del Distrito de Innovación y la subzona del Centro Tradicional” (Concejo de Medellín, 2014, p 291). El objetivo final es el espacio y el desarrollo de un modelo económico competitivo.

Cabe destacar la gestión tributaria para las empresas de las cadenas productivas instaladas en el Distrito de Innovación y beneficios en el pago del impuesto de industria y comercio otorgados por el decreto 1067 del 2013; además, los incentivos al desarrollo de la AIE RíoCentro, especialmente el sector Medellinnovation. Respecto al tema de flexibilización, para esta sección se queda en una descripción, dejando el análisis a la *producción de espacios instrumentales*.

### **4.3.2 Formación de acuerdos público-privados para la producción de espacio instrumental**

Ha de entenderse este apartado como condición previa a la producción del espacio instrumental, se tendrán en estas políticas urbanas la explicación a la formación de arreglos institucionales que guían la producción del espacio instrumental. El caso de Medellín responde a una apuesta pública de alto interés para el desarrollo de un modelo económico, asociada a la fragmentación de las decisiones públicas, pero con fuerte presencia estatal. Como resultado, las transformaciones urbanas y la oferta de servicios quedan en manos de la administración, pero con influencia marcada por la relación

gobierno-mercado, es decir, la participación público-privada es exclusiva de actores con gran capital o con capacidad de organización político-económica dada la naturaleza de interacción.

En términos de Higuita (2016), la iniciativa dentro de las apuestas público-privadas parte de recursos públicos, adaptando las negociaciones a las estrategias que imponga el sector privado. Esta afirmación toma fuerza en la capacidad empresarial que guían los modelos de actuación; motivados por la atracción de capitales y constante presión a la inversión pública en escenarios de incertidumbre, movilizan la construcción constante de agendas y políticas urbanas. Como describe el exdirector de Competitividad de Proantioquia, se requieren discusiones interinstitucionales al respecto:

En cuanto al modelo, yo creo que es hora de revisarlo para hacer un análisis de lo logrado y lo que está faltando en lo local, y evaluar si hace falta incorporar elementos distintos que no han sido incorporados ni en la práctica privada ni en la política pública de desarrollo económico, y que deban estar presentes ahí. Vale la pena tener unas discusiones interinstitucionales al respecto y tomar decisiones que refresquen esos horizontes que la institucionalidad hasta un momento tenía muy claros. (Higuita, 2016).

A continuación, los apartados sobre la formación de arreglos público-privados se limitarán a explicar este tipo de acuerdos a nivel espacial, es decir, aquellos con capacidad de actuar en el territorio. Para ello se plantean dos vertientes, una asociada al fortalecimiento de la CT+I en el Distrito Medellíninnovation y otra asociada al desarrollo urbano.

▪ ***Acuerdos público-privados para el fortalecimiento de la estrategia CT+I***

El crecimiento de nuevas empresas y el fortalecimiento de la productividad en el sector CT+I pretendió un aumento sostenido para la competitividad económica en Medellín. A través de la Corporación Ruta N se conformó la estrategia de innovación en el norte de la ciudad, identificada como el primer acuerdo público-privado que sirve de antecedente a los distritos a estudiar. Estos acuerdos se identifican en los PD entre el 2008 y 2015 a través de la inversión de fondos públicos en el incentivo sectores de la ciencia, en el apoyo activo a empresas asociadas a capitales de riesgo y protección a particulares (de las externalidades fruto de la incertidumbre).

La imagen deseada de Medellín llevó a crear agencias específicas para la implementación de acuerdos público-privados, con un propósito de descentralizado y autónomo, asignaron

partidas presupuestales para el desarrollo de proyectos asociados a la estrategia CT+I y una gestión administrativa flexible. Dicho propósito es cumplido por la mesa de coordinación técnica para la administración de Medellinnovation, conformada por el DAP, la Corporación Ruta N y un delegado del operador urbano (acuerdo 35 de 2014 y decreto 1549 de 2016); a su vez, el decreto 1485 de 2015 estipulo los presupuestos y recursos para garantizar dichas iniciativas.

▪ ***Acuerdos público-privados para el desarrollo urbano de las AIE RíoCentro***

A los antecedentes administrativos de los distritos usados como unidad de análisis (sección 4.3.2.1), los acuerdos público-privados implementados para la producción del espacio en el macroproyecto AIE RíoCentro presentan la formación de arreglos institucionales a través de políticas urbanas con injerencia en el Perpetuo Socorro y San Ignacio. Con este prefacio, la definición otorgada por el PD 2012-2015 permite realizar análisis posteriores sobre la distritualización y los espacios instrumentales.

Las Asociaciones Público Privadas son un instrumento de vinculación de capital privado, que se materializan en un contrato entre una entidad estatal y una privada, para la provisión de bienes públicos y de sus servicios relacionados, que involucra la retención y transferencia de riesgos entre las partes y mecanismos de pago, relacionados con la disponibilidad y el nivel de servicio de la infraestructura y/o servicio. (Concejo de Medellín, 2014a, p. 402).

La corresponsabilidad como instrumento se transforma en nuevas formas de negociación entre lo público y privado, nuevos actores surgen en la toma de decisiones para el ordenamiento territorial del centro de la ciudad. En el POT del 2014, la gestión del suelo y las iniciativas para transformar la ciudad introdujeron cambios en la institucionalidad: equipamientos, promoción de inversiones mixtas en los macroproyectos del Río, beneficios tributarios e incentivos para el centro de la ciudad, fueron parte de las herramientas elegidas para hacer del espacio un producto a configurar.

#### **4.4 Incidencia de la gobernanza urbana: timoneo efectivo**

Finalmente, en el estudio del timoneo efectivo o steering surge una propuesta heurística dirigida a resolver el objetivo general de investigación, las incidencias de la gobernanza

urbana se manifiestan en la dirección que dan a la sociedad las políticas urbanas analizadas bajo este concepto.

Ha de entenderse el timoneo efectivo como el proceso de tránsito entre la gobernanza urbana y la producción de las representaciones espaciales. Las decisiones tomadas entre diversidad de actores, en un Estado administrado con modelos gerenciales privados, mostrarán la dirección que se imprime al centro de Medellín mediante políticas urbanas. En este punto se hace válido preguntar por el futuro, ¿En manos de quién recae la toma de decisiones y cómo conciben el espacio esos actores?

Previamente se describió el escenario para resolver los conflictos en la producción de políticas urbanas, ahora se explicarán las convergencias institucionales en el modelo de cogobierno instaurado en Medellín. Esta forma de gobernar presenta características tales como la ambigüedad entre las funciones de actores públicos y privados, alta fragmentación institucional y mayor autonomía en comunidades de política urbana (aumento de actores no gubernamentales con influencia en acciones propias del gobierno; Porras (2007), agrupa estos fenómenos de la administración como gobierno urbano.

#### **4.4.1 Direccionamiento empresarial**

La toma de decisiones en Medellín pasa por estrategias privadas, gremios empresariales participan en la creación e implementación de políticas urbanas a través de fundaciones, cajas de compensación familiar, universidades y cámaras de comercio. Su injerencia se da vía asesoramiento en temas de agenda pública, usando para sí propuestas de generación de riquezas que se distribuirán mediante mecanismos público-privados. Destaca el alto interés por parte del direccionamiento empresarial en la zona RíoCentro, pues convoca estrategias de desarrollo y renovación urbana enmarcadas en el modelo competitividad.

De las propuestas para el asesoramiento de decisiones públicas surgen estamentos como el Consejo Privado de Competitividad, mesas de trabajo para el ordenamiento territorial del centro y mecanismos de diálogo para la construcción y evaluación de agendas públicas. Lotero (2008), experto académico y consultor, plantea la interacción entre agrupaciones gremiales y la administración local como solución a las externalidades negativas producto de inversiones en propuestas de competitividad. En el caso de la especialización mediante distritos, se garantiza la participación privada mediante

inversiones en nueva infraestructura urbana, comunicaciones, consolidación del empresariado local y tecnología.

Si existe un acuerdo al respecto entre los actores locales, la Administración Municipal debe además de generar las externalidades para el conjunto de la actividad económica localizada en el territorio, pensar de manera estratégica algunas de sus intervenciones en materia de políticas públicas y de asignación de recursos definiendo su rol en la región y para la competitividad la internacionalización, áreas que por su importancia han sido incluidas en los planes de desarrollo municipal desde hace ya varias administraciones. (Loteró, 2008)

▪ ***Cooperación para la transformación espacial del centro***

La premisa para la transformación espacial del centro tiene origen en el crecimiento del PIB, para expertos de la Mesa de Trabajo sobre Desarrollo Económico y Competitividad, Jorge Mesa (director del CICE-EAFIT) y Juan Manuel Higuera (experto sobre competitividad en Proantioquia), la infraestructura demandada para la efectividad del mercado modifica el centro de Medellín. La inversión pública, abre caminos a la participación del sector privado; de un lado genera garantías para la especialización económica empresarial, de otra parte, armoniza la administración pública con proyectos particulares.

El tema del desarrollo sin inversión no sucede, y esa es una de las ventajas que tiene esta región, solo por significar que esta es una inversión que hay entre Antioquia, Medellín, Valle de Aburrá de año a año, contadas desde el cimiento del 20% en estos últimos años de Antioquia y de Medellín, eso marca la diferencia, y quiero introducir por aquí la conversación, porque es que la inversión incide mucho en el crecimiento (...) del desarrollo y la competitividad. Sucede que hay dos elementos que armonizan mucho más rápido el desarrollo de competitividad, la innovación y la inversión en infraestructura en términos de innovación, productos de (...) y la infraestructura queda asociada a la efectividad de mercado. (Medellín Cómo Vamos, 2018, p. 31).

Más allá del análisis público-privado sobre la gestión, la dirección de la sociedad escapa a escenarios de inversión ecuánime. La eficiencia del mercado regula las iniciativas en materia de competitividad mediante la coordinación de la Cámara de Comercio, mostrando la alta destinación de rubros públicos a espacios como Ruta N 1 y Ruta N 2 (Medellín Cómo Vamos, 2018). Este hecho explica el papel del Estado dentro de la estrategia de

especialización económica, entendido como acompañante y colaborador de la vocación productiva.

La competitividad es entonces un condicionante para el direccionamiento de la sociedad, la reunión de gremios en mesas de trabajo apuntó al impulso de la competitividad para el incremento del PIB mediante diversas estrategias (Medellín Cómo Vamos, 2018), de las cuales resalta la renovación urbana del centro de la ciudad y el desarrollo intensivo de espacios para la creatividad y la economía CT+I (Medellín Cómo Vamos, 2014). Estas estrategias terminan funcionando como presión empresarial en la administración pública:

Luego, no es menor presionar, en el buen sentido, que esta dinámica empresarial haga parte integral de una cantidad de espacios, donde converge lo público y lo privado, de manera que es *sui generis*, porque estas comisiones en principio son de origen público, la Cámara de Comercio juega un rol importante en el sector privado, y a través de ello muchas entidades como Proantioquia y demás convergemos en esos espacios de discusión. (Medellín Cómo Vamos, 2018, p. 44).

La inversión en innovación muestra esta dinámica empresarial, para la Mesa de Trabajo sobre Desarrollo Económico y Competitividad es relevante el aumento del gasto público en términos del PIB. Para el año 2014 la Alcaldía destinaba 0.75% del PIB a esta especialidad económica, hacia el 2018 pasó al 1.82% y los recursos proyectados para el 2021 apuntan al 3% (Medellín Cómo Vamos, 2018, p. 30). Estas cifras están acompañadas de la promoción al Distrito de Innovación o Medellinnovation, pues cerca de \$2.5 billones de pesos crearán un emplazamiento productivo para la inversión del sector privado.

#### **4.4.2 Cogobierno urbano en Medellín**

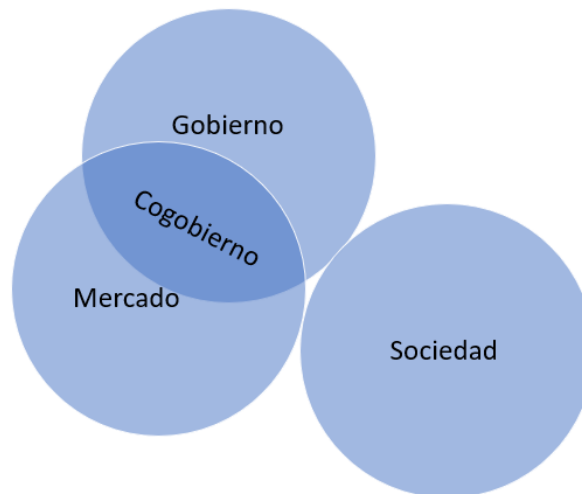
Propia de la dinámica de instrumentalización, el cogobierno es un sistema democrático que tiende a concentrar el poder en la sociedad organizada y el mercado. Los gobiernos se caracterizan por poseer mayor legitimidad y recursos financieros, puesto que las interacciones con los demás actores privilegian las alianzas, capital conformado y capacidad de intervención en proyectos de desarrollo territorial (Porras, 2018). La gobernanza en este punto se muestra como ejercicio de poder, no neutral y compuesto por las interacciones con los demás estamentos involucrados en la producción del espacio.

A partir del cogobierno como modelo de incidencia en el espacio, la gobernanza urbana supera el enfoque descriptivo y se entrelaza con los estudios urbano-regionales. Se trata

de un análisis a los micro-fundamentos de las decisiones urbanísticas con valores, criterios y métodos de discernimiento sobre el espacio (Porras, 2018), es decir, las decisiones que llevan a proyectar una ciudad a mediano y largo plazo. Pese a estar cerca al concepto de producción espacial, este apartado crítico identifica las relaciones de interdependencia entre el gobierno, el mercado y la sociedad como resultado de la participación en la producción de políticas urbanas.

Empíricamente, la relación mercado-gobierno-sociedad está determinada por una intersección entre el mercado y el gobierno, siendo la sociedad un conjunto de actores relegados en la dirección de la ciudad (Ver el gráfico de relación de interdependencias). Este proceso se manifiesta en las acciones a ejecutar por parte de los PDL de la Candelaria en los periodos 2010-2014 y 2014-2018 respecto al PGIIC del año 2015; los acuerdos comunitarios del primer instrumento están enfocados a garantizar derechos de los habitantes del centro, por el contrario, la intervención integral posee instrumentos para rehabilitar el centro mediante estrategias urbanísticas, incentivo a proyectos público-privados y capacidades de interacción con otras políticas urbanas en el AIE RíoCentro.

**Figura 4-1:** Relaciones de interdependencias en el tratamiento de problemas públicos.



Fuente: Elaboración propia.

Este contexto conlleva a inequidades en la toma de decisiones que surgen del POT y demás instrumentos de planificación, como lo expresa Alejandro Echeverri, director de Urbam-EAFIT en el (2013), “Si está bien orientado nos beneficiamos todos, si no lo está, nos perjudicamos muchos. Desafortunadamente, los planes a veces privilegian de forma desequilibrada a unos sectores sobre otros”. Por ello, el timoneo efectivo dentro de la

gobernanza urbana pregunta por los actores con incidencia en la producción espacial, pues los espacios concebidos mediante códigos y signos son exclusivos de un sector reducido de la sociedad.

▪ ***Propuestas del empresariado local***

Entonces, ¿cuáles son los requisitos del empresariado para formar un cogobierno en Medellín? Se identifican dos: la creación de redes público-privadas para la construcción de políticas urbanas y la inversión pública para el desarrollo del empresariado (incluye la creación de los distritos).

Para el empresariado local el diálogo intersectorial tiene una fuerte correlación con la inversión pública, las funciones y roles de quienes toman decisiones sobre competitividad deben estar articuladas con la administración local; Juan Manuel Higueta (2016), lo manifiesta de la siguiente manera: “Así, cuando se desfinancian las políticas de desarrollo empresarial, uno sí siente el desánimo entre los empresarios sobre ese tema. Hay una gran expectativa de la participación del sector público en la promoción del desarrollo empresarial”.

Continuando con las propuestas del experto en competitividad de Proantioquia, la construcción del empresariado requiere un modelo de trabajo conjunto sobre temas como la innovación y los distritos en el AIE RíoCentro. La experiencia aprendida con los planes regionales de competitividad, fruto de estos acuerdos público-privados, manifiesta las dificultades por parte de administraciones cuando no operan estos instrumentos de planeación junto al empresariado. Por ello, Higueta (2016) apuesta por los mecanismos de conversación interinstitucional e interempresarial como solución a este problema:

Crear escenarios de conversación interinstitucional, interempresarial, para que eso que está en el modelo tenga una ejecución lo más coordinada posible. Que haya el mayor alineamiento posible de actores frente a ese modelo, que se junten las capacidades de la institucionalidad y el conjunto empresarial a favor de lo que hemos visionado como modelo. (Higueta, 2016)

Jorge Mesa (2015), apunta al mismo requisito para conformar un cogobierno, para él, las políticas urbanas en Medellín deben ser fruto de negociaciones entre lo público-privado. A esta propuesta agrega la eliminación de los modelos de interacción y mediación con el Estado, puesto que el timoneo surge de acuerdos limitados entre sectores empresariales y la administración pública.



Uno no lo hace solo. Cuando uno mira los gobiernos norteamericanos o franceses, los empresarios vienen con el presidente a hacer los negocios. Es un tema de país y ahí es donde el estamento público y el estamento privado deben articularse en favor del desarrollo. (Mesa, 2015).

## **4.5 Consideraciones finales**

Preguntar sobre “¿cuánto gobierno?, ¿cuánto mercado? y ¿Cuánta sociedad?” participa en la creación de políticas urbanas, acota la elección del análisis espacial a través de las representaciones. En Medellín, los expertos, científicos, planificadores y empresarios despliegan su racionalidad a través del modelo económico de competitividad.

Analizar los distritos bajo esta lógica político-territorial implica repensar las interpretaciones sobre el poder y la producción del espacio, la ciudad imaginada para la próxima década adquiere mayor complejidad en la toma de decisiones y la cantidad de actores que participan dentro de lo público. Ha de entenderse en la gobernanza urbana el concepto que reemplaza al gobierno local a nivel investigativo y práctico; lo global-local no fragmentó la estatalidad, solo la hizo compleja y cambió su enfoque hacia la administración empresarial; las transformaciones en el espacio se ajustan a nuevas escalas (los distritos), y la ciudad se ha de entender como el conjunto de estrategias implementadas dentro de cierto número de polígonos.

Por ello, la gobernanza urbana se interpreta finalmente como un modo de producción, cercana al modelo de ciudad neoliberal, con características particulares (políticas urbanas).



## **5. Las representaciones y sus configuraciones espaciales: del AIE RíoCentro a los distritos**

El proceso de distritualización y sus estrategias territoriales fijan en el distrito un monopolio de las representaciones espaciales. Esta tesis deriva de una nueva estrategia de planificación en Medellín según producida por la incidencia de un fuerte empresariado local, la descentralización en la toma de decisiones y la instrumentalización del centro en función de nuevas actividades económicas. Por ello, el propósito de este apartado es evidenciar el planteamiento urbano desarrollado por la gobernanza urbana en el centro tradicional de la ciudad.

Resultado de un urbanismo político, la instrumentalización del espacio pone a Medellín bajo un paradigma postindustrial aún por desarrollar. El modelo de ordenamiento a describir plantea la emergencia de nuevas estrategias territoriales, racionalidades orientadas por el mercado y centralidades en proceso de modificación. Haciendo uso de cartografía, fotografías e instrumentos de planificación, se identifican las configuraciones espaciales desarrolladas hasta el año 2018 en el Macroproyecto AIE RíoCentro.

### **5.1 Instrumentalización del centro de Medellín**

Partiendo de la tesis lefebvriana (1974): “cada sociedad produce su espacio”, se hace válido cuestionar la capacidad política y empresarial de producir y reproducir códigos y signos en la ordenación territorial. La visión determinada por la competitividad y las relaciones de poder en Medellín son base para las representaciones espaciales y sus acciones sobre zonas destinadas a la especialización económica, es decir los distritos.

Los espacios especializados están orientados a la consolidación de la competitividad a través de actividades como la innovación, creatividad y cultura. Son productos acabados, coherentes respecto a un modelo económico y dominantes en los contextos donde se

introducen, por ello, sus representaciones espaciales configuran la ciudad a través de cambios en los usos del suelo, nuevas infraestructuras abocadas a la movilidad sostenible y renovadas imágenes de los sectores a intervenir por parte de la administración local.

Esta producción de espacios tecnocráticos responde a un marco de valores descrito como competitividad, entonces, se hace necesario estudiar desde la instrumentalización las dinámicas que presentan un modo de producción sobre las AIE RíoCentro. Ha entenderse el siguiente ejercicio como un análisis heurístico orientado a la problemática que suscita la relación poder-territorio, el punto de conexión entre la gobernanza urbana y el espacio (estadio primario de las configuraciones).

### **5.1.1 Nuevos espacios industriales en Medellín**

La especialización productiva, el cambio en el paradigma de gobierno y el modelo de competitividad para el centro de Medellín modificaron los procesos espaciales existentes a partir del 2006. Los patrones de localización de la otrora ciudad fabril darían paso a incipientes conglomerados económicos conformados por pequeñas y medianas empresas ligadas a producción y reproducción de capitales financieros, tecnológicos y de conocimiento.

Rápidamente el desarrollo de la ciudad se ajustaría a la producción de nuevas industrias, los escenarios físicos y sociales creados para acoger la estrategia clúster (ver capítulo 1) se renovaron en busca de la intensificación de actividades especializadas. Las soluciones espaciales se hicieron más evidentes, Medellín debía insertar su patrón de desarrollo en circuitos productivos de alto valor a partir de actividades asociadas a la innovación. Así lo planteó Lotero (2008) en una entrevista:

Si el deseo de los actores locales es el de construir una ciudad con bienestar para la población alcanzando un desarrollo económico maduro basado en actividades con altos niveles de productividad, generadoras de valor y demandantes de mano de obra con elevadas competencias, es necesario orientar las acciones y los recursos hacia la transformación de Medellín en un centro especializado en servicios, especialmente de innovación.

Los procesos de innovación y emprendimiento detonaron una lógica de división espacial del trabajo, puesta en marcha por la planeación urbana después del año 2012. Resultado

de estos cambios, la ciudad se proyectó a través funciones, jerarquías territoriales y aglomeraciones económicas. Las representaciones para el AIE RíoCentro se interpretan en términos instrumentales como nueva forma de organización social en el territorio, según el modo de producción y el direccionamiento institucional dado a la competitividad.

En este contexto instrumental surgen los distritos, definidos como renovación del tejido urbano a través del conocimiento científico, tecnológico y cultural. Su creación conjuga los patrones de localización, extraídos de los nuevos espacios industriales, y el sistema de producción local. Así, los distritos en Medellín adquieren autonomía geográfica según las fuerzas de gobierno que los configuran, expresando un nuevo modo de producción impulsado mediante políticas urbanas.

La construcción de nuevos espacios vincula el capital global con el trabajo local, los factores de productividad y competitividad en Medellín pretenden un desarrollo económico a través de emplazamientos de especialidad económica. Las políticas urbanas que dan forma a los distritos son permeadas por esta dualidad global-local, apostando por la flexibilidad y la conformación de un empresariado fuerte; así lo explica Higuita (2016):

Hay un tercer conjunto en la forma como esta administración lo está viendo que es la internacionalización, que consiste en complementar el tejido empresarial regional con empresas de otros países que traigan empleo, nueva riqueza, nuevos conocimientos, nueva tecnología. Entonces, actualmente hay tres preocupaciones: que nazcan nuevas empresas regionales, que se desarrollen las empresas existentes y que, además, lleguen nuevas empresas internacionales a la región. Ese ha sido el modelo de intervención en desarrollo empresarial en los últimos tres períodos de gobierno.

Finalmente, los nuevos espacios industriales son la base racional pública-empresarial en el centro de Medellín. Sus expresiones están dadas por el sinecismo o particularidades, interpretadas a través de las estrategias territoriales dentro del AIE RíoCentro.

- ***Estrategias postfordistas***

Para Soja (2008), la competitividad urbana dentro del postfordismo es interpretada como un proceso de reindustrialización, pues la ciudad fabril es reemplazada por actividades económicas especializadas. Destaca en esta interpretación la esfera política que motiva

las transformaciones urbanas y la producción de estrategias, con ello, se tiene en el espacio un proceso de configuraciones dirigido por la gobernanza.

La ciudad postindustrial o postfordista adopta para sí soluciones espaciales particulares. Los equipamientos y transformaciones urbanas apuntan a escalas urbano-regionales, buscando a través de ello la atracción de capitales globales en pequeños territorios con alguna especialidad económica. En contra de este fenómeno, la producción y reproducción de estos espacios, orientada a favorecer el empresariado local, es denunciada por el profesor Lotero en el 2008. Constructores, promotores inmobiliarios y empresarios guían la competitividad local a través de proyectos e instrumentos de planificación.

Indudablemente toda estrategia de desarrollo favorece un sector económico o un grupo que se convierte en líder de la dinámica económica y social. Pero siempre existe el peligro de la concentración de los beneficios máxime en sociedades como la colombiana que se caracterizan por la debilidad o deficiente calidad institucional. No debe olvidarse que le corresponde al gobierno tomar decisiones y diseñar instrumentos de política pública que además de mejorar los resultados económicos privados, tengan un impacto colectivo significativo. (Lotero, 2008).

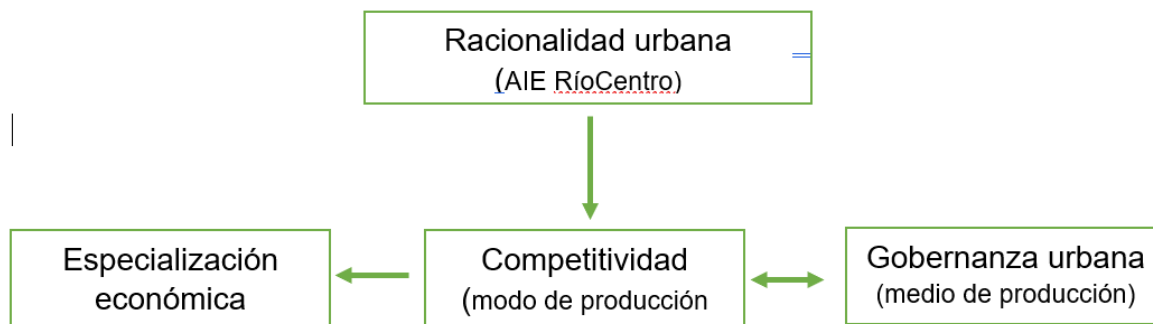
Ahora, la gestión de la ciudad en términos de competitividad es redirigida hacia programas y proyectos. Para Borja (2013), al igual que la entrevista de Lotero (2008), las acciones económicas en el espacio son excluyentes (reafirmando el concepto de representaciones espaciales) y suponen estrategias definidas por las políticas urbanas. Además, apelan a las escalas intermedias, aprovechando los insumos con los cuales cuentan los centros de las ciudades; como resultado se obtienen autonomías de las infraestructuras a desarrollar, es decir, el proceso previo de distritualización.

### **5.1.2 Racionalidad urbana en el AIE RíoCentro**

La influencia de la competitividad a través del Estado da a éste el papel de agente (Bettin, 1982), sus bases de máxima institución permiten organizar dentro de sí políticas urbanas que tienden a reproducir un modo de producción postfordista: la competitividad. La racionalidad estará determinada por la capacidad de dirección que tenga un grupo de actores, derivando en realidades particulares según las lógicas de acumulación puestas en el ordenamiento territorial, es decir las representaciones (espaciales).

Bajo este argumento, estudiar los distritos insertos en el Macroproyecto AIE RíoCentro exige lecturas sobre las nuevas lógicas de acumulación y la capacidad de reproducir estrategias económicas en el espacio. La gobernanza urbana adquiere un sentido de realidad producida por la sociedad local, es decir, se entiende como racionalidad urbana con capacidad de generar proyecciones sobre el suelo y de configurar un soporte territorial. El siguiente esquema (Véase Figura 5-1), muestra la incidencia del medio de producción sobre el modo de producción identificado: competitividad.

**Figura 5-1:** Racionalidad urbana en las AIE RíoCentro.



Fuente: Elaboración propia.

Ahora, la racionalidad estará determinada por el modo de producción local, espacio abstracto según Lefebvre (2013), y las representaciones según el conjunto de cosas-signos con relaciones formales (expresadas por las políticas urbanas). Empíricamente, la racionalidad de la AIE RíoCentro se halla en la planificación (conocimientos y técnicas), en los instrumentos de gestión y en el ya mencionado proceso histórico (del fordismo al postfordismo en Medellín).

Asimismo, este proceso material analiza la relación saber-poder, las fuerzas sociales con capacidad de producir conocimientos y su articulación con los sentidos espaciales. Es decir, interpreta la nueva urbanización y la reestructuración del AIE RíoCentro Medellín a partir de las representaciones puestas en marcha por el ordenamiento territorial.

▪ ***Del Macroproyecto al AIE RíoCentro***

La producción de un espacio instrumental, a través de las políticas urbanas que actúan sobre el AIE RíoCentro<sup>17</sup>, es el resultado del conocimiento especializado puesto en marcha por el Estado sobre un sector específico de la ciudad. Para entender dicho proceso, se reconoce a la especialización económica como promotora de las configuraciones urbanas en el Macroproyecto. Es decir, la competitividad se traduce en proyecciones sobre el suelo y una serie de transformaciones morfológicas a desarrollar a lo largo de los distritos.

En este contexto, las AIE son proyectos y programas presentados por el Estado como artefactos procedimentales. Son actuaciones públicas fragmentadas en la ciudad con propuestas autónomas, delimitadas por la proximidad respecto al sistema de transporte masivo y equipamientos de alto valor tecnológico, educativo o cultural. A su vez, representan un modelo de desarrollo postfordista, de antecedente socioeconómico, y con expresiones concebidas en el espacio por sectores económicos con alta capacidad de dirección o timoneo.

A través de Soja (2008), se definen las AIE como especificidades espaciales de lo urbano, fruto del conocimiento estratégico y el poder. Actúan como medios subordinados y de control social hechos a la medida del capitalismo postindustrial; representan un modo de vida contemporáneo con sentidos anclados a los negocios, las inversiones especializadas y el turismo. Las AIE son la expresión conceptual y la experiencia de un imaginario renovado de ciudad, una Medellín atractiva formulada por empresarios y para empresarios; así lo describió el director del CICE Universidad EAFIT en el 2015:

Lo otro es que cuando nos jugamos por una ciudad para ejecutivos, cuando traemos un mundo de inversionistas, Medellín se va convirtiendo en un polo de desarrollo para la región y para las otras zonas. La gente quiere ver qué está pasando en Medellín. Tenemos gente que viene a ver, nada más, que lo que dicen en los periódicos es verdad. [...] Es un tema de estrategia pública pero también para

---

<sup>17</sup> Las políticas urbanas que componen el AIE RíoCentro son: el POT del año 2014, los PD 2012-2015 y 2016-2019, los decretos 2053 del 2015 y 893 del 2017 y el PGIIC 2015.



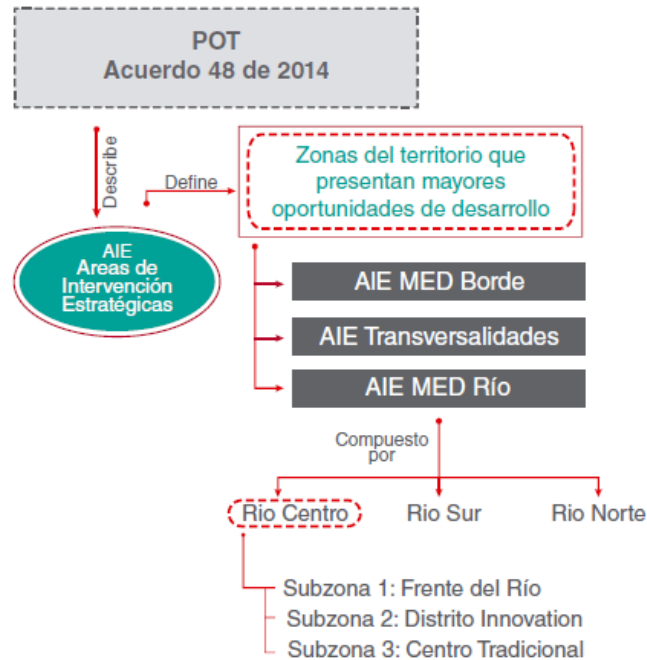
que los empresarios empiecen a ver lo que se está desarrollando en esta ciudad. (Mesa, 2015).

A la visión de ciudad propuesta por Jorge Hernán Mesa (2015), la Mesa de trabajo sobre Desarrollo Económico y Competitividad (2018) suma la diversificación económica como acción en el espacio; las representaciones de las AIE al borde del Río Medellín serán entonces el reflejo de la nueva industrialización en el centro. Las nuevas escalas de actuación, la formación de centralidades y las intervenciones en proyectos de mediana escala expresarán la política urbana en el suelo, materializando el cambio en la planificación local (códigos y signos).

#### *AIE RíoCentro*

Las Áreas de Intervención Estratégica responden a la lógica local de producción y reproducción del espacio a lo largo de zonas con alto valor de uso y valor cambio en Medellín. Son obras postfordistas en sí mismas, con desarrollos y redesarrollos urbanos centrados en la creación de arquitecturas e infraestructuras destinadas a atraer capitales.

Las AIE son porciones del territorio que presentan mayores oportunidades urbanísticas con cualidades para que en ellas se produzcan las transformaciones territoriales necesarias para concretar el modelo de ocupación local (Concejo de Medellín, 2014a). En los distritos a analizar opera AIE RíoCentro, el cual pretende generar equilibrios funcionales a escala metropolitana mediante la reutilización, recuperación y transformación estratégica del tejido urbano. A su vez, RíoCentro está compuesta por tres subzonas: Frente del Río, Distrito de Innovación y Centro Tradicional (Véase la Figura 5-2).

**Figura 5-2:** Esquema de actuación de las AIE RíoCentro.

Fuente: Alcaldía de Medellín, 2015d, p. 14.

RíoCentro se manifiesta como una centralidad con un carácter metropolitano y de ciudad en términos urbano-regionales. El POT del 2014 propone desarrollar dentro de este Macroproyecto economías terciarias, a través de tres subzonas, dado el alto potencial para la competitividad según sus vías de acceso, los centros de transferencia intermodal (estaciones del sistema de transporte masivo) que posee y, principalmente, la formación de economías de escala con alto valor agregado, pero sin reconocimiento territorial (excepto Medellinnovation).

Como modelo de ocupación, ofrece un escenario para la densificación urbana y diversificación de las actividades económicas. A través de su eje estructurante, el Río Medellín (zona de color azul en la “Figura 5-3”), el ordenamiento territorial le otorga un interés metropolitano dada la centralidad que conforma en la integración regional, dicho fenómeno se observa en los vectores de crecimiento norte-sur y oriente-occidente del siguiente mapa. El Macroproyecto AIE RíoCentro a su vez, se proyecta a mediano plazo como plataforma de competitividad nacional dada la conectividad planteada por el POT del año 2014, el siguiente objetivo expresado por el decreto 2053 del 2015 así lo manifiesta:

Consolidar una plataforma territorial a través de la articulación de todas las Áreas de Intervención Estratégica (Río, Borde y Transversalidades) con la ciudad de

media ladera y los territorios cercanos (Área Metropolitana del Valle de Aburrá) y subregiones del oriente y del occidente, para articular el desarrollo de la infraestructura, la preservación de los recursos naturales, la distribución de las oportunidades y el fortalecimiento de las centralidades alternas además de la conectividad con la región y el país. (Alcaldía de Medellín, 2015e, p. 49).

El sentido físico, temporal y simbólico del AIE RíoCentro evidencia nuevas jerarquías urbanas. El centro fundacional será a partir de ahora el eje de la planificación urbano-regional para Medellín según las estrategias territoriales puestas en marcha por el Estado. Para el POT del 2014 y el decreto 2053 del 2015, las vías y el acceso al sistema de transporte masivo determinarán la forma del territorio; fenómeno descrito por Borja (2013) como componente para la transformación del paisaje y potencial para la atracción de nuevas actividades económicas en sectores deprimidos de la ciudad.

En síntesis, AIE RíoCentro está compuesta por dos macroprocesos de actuación urbanística según el POT del 2014. El primero está dado por la competitividad y la necesidad de desarrollar nuevos espacios industriales (representación); el segundo recoge las capacidades dadas en el territorio, la conexión física del centro con la región (vías y sistema de transporte masiva). A continuación, las estrategias territoriales y el modelo de ocupación planteados en el artículo 5 del decreto 2053 exponen los macroprocesos mencionados (Alcaldía de Medellín, 2015e, p. 16):

Representaciones de competitividad:

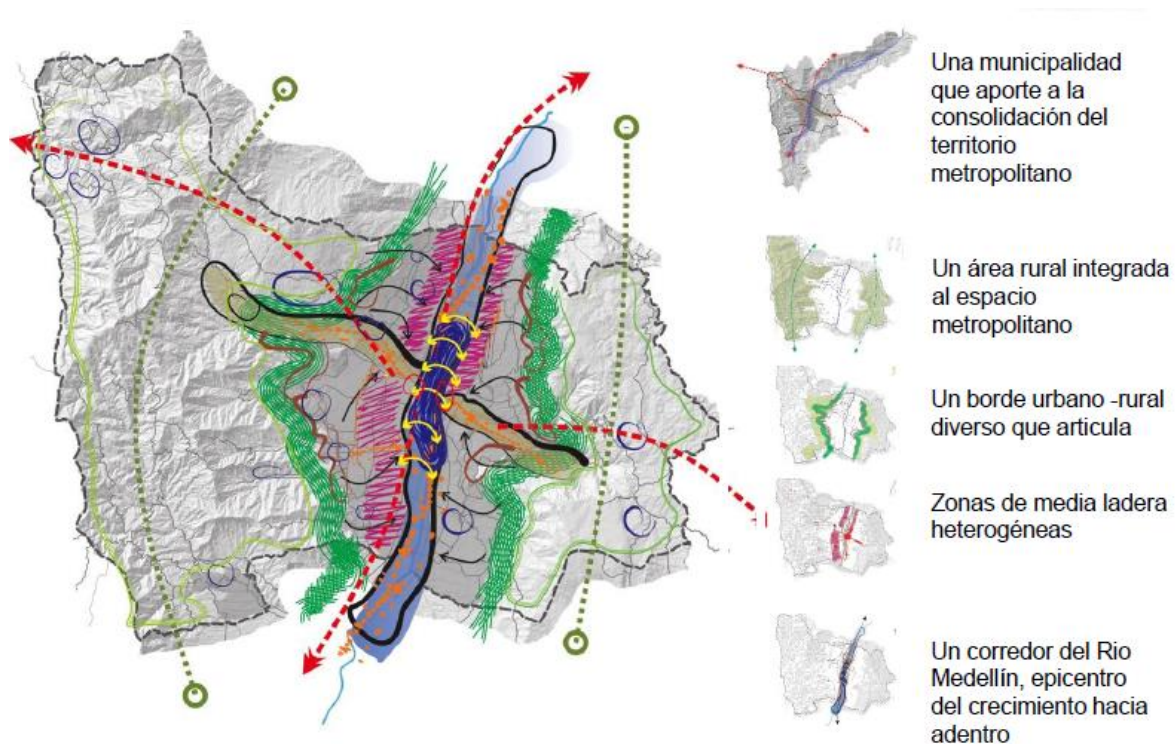
- Ciudad compacta/ciudad policéntrica que crece hacia adentro.
- Ofertarles a las actividades económicas una alternativa de desarrollo en la ciudad, en armonía con el entorno y en el respeto de los protocolos ambientales para favorecer la coexistencia con otros usos.

Conexión y acciones física:

- Ciudad de proximidad y fácil accesibilidad/urbanismo de proximidad.
- Desarrollo más intenso sobre los corredores de transporte público/fortalecer la oferta de actividad alrededor de las estaciones del sistema de transporte masivo.
- Manejo cuidadoso de los recursos favoreciendo la compatibilidad con la disposición de las densidades mayores permitidas en los suelos asociados al río.

- Distribución de las oportunidades y el fortalecimiento de las centralidades alternas además de la conectividad con la región y el país.

**Figura 5-3:** Mapa del modelo de ocupación en el POT 2014.



Fuente: Pérez, 2014, p. 46.

Finalmente, ¿cómo entender la instrumentalización del espacio producido por la AIE RíoCentro? Para el decreto 2053 del 2015, la oferta económica de servicios especializados y la competitividad responden a la lógica de producción y reproducción de capital. Aprovechando la infraestructura existente, se pretende revitalizar el territorio en función de una plataforma para hacer negocios e invertir recursos en torno a la innovación, tecnología, creatividad y cultura. Para Juan Manuel Higuera (2016), exdirector de competitividad de Proantioquia, el tejido empresarial local se vale del modelo económico del centro para construir imaginarios en torno a la internacionalización y generación de riqueza:

Hay un tercer conjunto en la forma como esta administración lo está viendo que es la internacionalización, que consiste en complementar el tejido empresarial regional con empresas de otros países que traigan empleo, nueva riqueza, nuevos conocimientos, nueva tecnología. Entonces, actualmente hay tres preocupaciones: que nazcan nuevas empresas regionales, que se desarrollen las empresas

existentes y que, además, lleguen nuevas empresas internacionales a la región. Ese ha sido el modelo de intervención en desarrollo empresarial en los últimos tres períodos de gobierno.

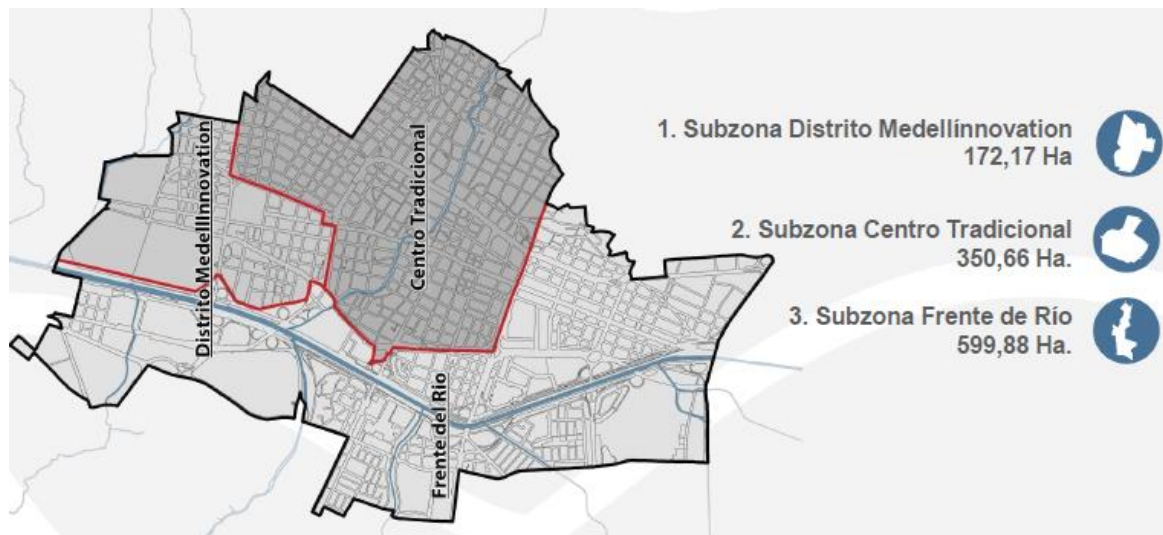
▪ ***AIE RíoCentro, una nueva escala de actuación***

Crear áreas para la nueva economía en Medellín expone un excesivo racionalismo en la planificación metropolitana, al desarrollo de infraestructuras de acogida para los nuevos espacios industriales y las capacidades preexistentes en AIE RíoCentro, se suma un tercer elemento de configuración espacial: la concentración física de actividades. La competitividad a través de la innovación y la cultura exige aglomeraciones para el consumo de bienes y servicios asociados a la diversificación económica local; el éxito de la manzana de innovación y el Distrito Medellinnovation plantea sobre la proximidad un requisito en el ordenamiento territorial después del año 2014.

Para desarrollar la proximidad territorial, en Medellín se fragmenta el espacio mediante escalas intermedias de intervención. Esto se traduce en la división del Macroproyecto a través de subzonas según los usos del suelo proyectados y las dinámicas público-privadas imperantes; en el AIE RíoCentro se evidencian tres subzonas según el potencial territorial para generar redesarrollos, procesos culturales y de innovación asociados a las TIC (ver figura 5-4). Para el POT del año 2014,

La planificación de las AIE permite resolver la escala intermedia de la planeación alcanzando un mayor detalle, que articula la escala general del Plan de Ordenamiento y la escala de detalle de los proyectos públicos y privados en un proceso multiescalar de direccionamiento e intervención del territorio. (Concejo de Medellín, 2014a, p. 34).

**Figura 5-4:** Mapa del Macroproyecto RíoCentro - Subzonas.



Fuente: DAP, 2014b, p. 18.

Ahora, el Decreto 2053 del 2015 define las escalas de intervención urbanística así: “ciudad, macroproyecto, instrumentos de planificación complementaria de tercer nivel y unidades de actuación urbanística” (Alcaldía de Medellín, 2015e, p. 2). Este escenario no concibe los distritos, salvo Medellinnovation, por ello el distrito surge como escenario de planificación emergente en Medellín.

Los distritos en términos de escala poseen la capacidad de interacción global-local (requerida por la competitividad); dentro del ordenamiento territorial se caracterizan por desarrollar centralidades con una especialidad económica a albergar. En términos de Soja (2008), estas centralidades en Medellín son productos de la intensificación globalizadora con capacidad de reconstruir la economía contemporánea en polígonos determinados; su objetivo, según el POT del 2014 es:

Ordenar el área central de la ciudad para la superación de los desequilibrios funcionales a escala local, metropolitana y regional, mediante la reutilización, recuperación y transformación estratégica de su tejido, con el fin de revertir los procesos de deterioro y configurar la centralidad metropolitana competitiva del siglo XXI, vinculada al río Medellín. (Concejo de Medellín, 2014a, p. 284).

### *Centralidades*

Los procesos de reestructuración espacial en el centro de Medellín se caracterizan por ser acciones simples y directas a partir de la gestión público-empresarial; su desarrollo físico

busca la competitividad y la atracción de capitales, siendo el centro de la ciudad una plataforma para atraer actividades especializadas del sector terciario de la economía. Esta fórmula de producción espacial no es diferente a lo planteado por Borja (2001, 2009, 2013), Borja y Castells (1998), Castells (1999) y Soja (2008), para estos autores las economías de aglomeración y la reindustrialización son los ejes de la transformación de la ciudad contemporánea. A partir de esta tesis, interesa dentro de AIE RíoCentro, la formación de centralidades con capacidad de vincular lo global-local en los nuevos espacios de industrialización.

Las centralidades son un producto de los nuevos espacios industriales; sin precisión en la definición de distrito en Medellín, la lectura al ordenamiento territorial muestra en este proceso espacial la formación de aglomeraciones económicas y economías de escala. Al interior del AIE RíoCentro las centralidades potencian las capacidades instaladas, incentivan el empresariado y permiten cambios en los usos del suelo en favor de la competitividad (mediante mecanismos unilaterales en la solución de conflictos espaciales).

Al interior del AIE RíoCentro las centralidades se interpretan como un proceso de largo plazo llevado a cabo por un cogobierno urbano, de origen privado e inversión pública, destinado a la atracción de capitales. En una lectura a Borja (2013, p. 72), cinco objetivos para la generación de centralidades en la ciudad global se identifican dentro del caso Medellín:

- “Poner orden en áreas de urbanización confusa”.
- Transformar los entornos a través de equipamientos de calidad y con capacidad de diversificar la economía.
- “Crear un polo de desarrollo urbano” con capacidad de atraer nuevas actividades.
- Crear una centralidad con visión policéntrica en un corredor urbano.
- Potenciar desarrollo endógeno.
- Mejorar la calidad del entorno urbano.
- Propiciar visibilidad y reconocimiento.

## 5.2 Estrategias para la competitividad

Los procesos de urbanización en Medellín a partir del 2014 apuntaron a revitalizar y diversificar el centro, las configuraciones espaciales buscaron generar soportes a las actividades económicas especializadas. El valor agregado de las nuevas actividades productivas apeló al tejido territorial como base para los cambios en el modo de producción local. Así, los distritos son resultado de las estrategias desarrolladas por el Estado, con características en su ubicación y lógicas particulares según su objetivo. Para el POT:

los proyectos regionales para la conectividad, el diseño e implementación de una plataforma territorial para la competitividad soportada en actividades de conocimiento y tecnología generadoras de valor, de los clústers estratégicos y la economía solidaria, y la implementación de estrategias de apoyo a las actividades productivas, regulando y controlando la mixtura de usos del suelo de forma responsable. (Concejo de Medellín, 2014a, p. 6).

Ahora, las estrategias han de entenderse como resultado de políticas dirigidas a un tipo de producción/acumulación de capital específico, de naturaleza tangible e intangible, fijado en el territorio según el valor que este produzca a la oferta de bienes y servicios. Se caracteriza por apropiar la cultura local en sectores específicos, concentrando geográficamente la producción y consumo de patrimonio-etno-antropológico (Sacco y Ferilli, 2009), es decir, la configuración espacial dentro de los distritos (centralidades) del AIE RíoCentro.

Los procesos de urbanización originados en la competitividad se analizan a partir de los efectos transformadores y dinamizadores sobre el entorno. La lógica puesta sobre corredores culturales, patrimoniales y tecnológicos se descifra a través de generalidades visuales, estos patrones espaciales y de aglomeración de actividades posibilitan la interpretación del distrito (superando su concepción provisional de centralidad).

### 5.2.1 Criterios de localización para los distritos

Los distritos representan los espacios para el desarrollo de la nueva economía urbana, pese a estar vinculados a la competitividad local tienen como fin la racionalización de sectores construidos. Su manifestación física se encuentra en complejos urbanísticos con criterios de globalización, los cuales pretenden el posicionamiento internacional y consolidación de nuevos mercados en Medellín.

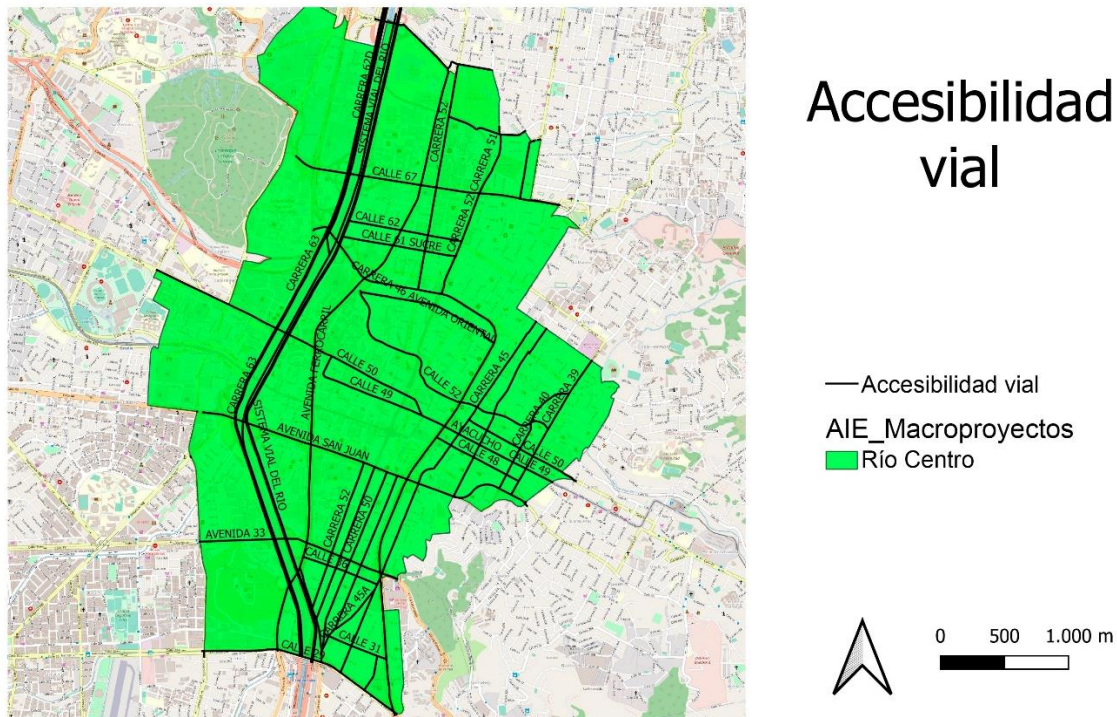


Mediante una mirada general se identifican, dentro del AIE RíoCentro, un contexto en términos de infraestructuras y usos del suelo, haciendo una lectura genérica a los patrones para la producción y reproducción del espacio en Medellín; En otras palabras, las condiciones de productividad en el ámbito territorial para la insertar los distritos de innovación, cultura y creatividad. La accesibilidad vial y ciclorrutas, centros de transferencia intermodal.

▪ ***Accesibilidad vial***

Vincula a los distritos con sistemas de conectividad metropolitana, se caracterizan por movilizar numerosa población a través diferentes medios de transporte (no masivo). Su propósito es generar encuentros entre los distritos y las centralidades que los componen, muestra de ello es el uso intensivo de las vialidades que los conectan. Destaca el sistema vial del río, la avenida Oriental, la avenida El Poblado y la avenida Ferrocarril; la calles 30, 33, 49, 67, y las carreras 44, 45, 50, 51 y 52 (ver Figura 5-5).

Los distritos hacen uso de la existencia de una trama vial y la aplicación de un modelo compacto para el centro. Conectan la oferta de creatividad e innovación mediante corredores renovados, ocupando las otroras calles industriales con espacios públicos abiertos y diversificados.

**Figura 5-5:** Mapa de la Accesibilidad Vial entre los distritos en el AIE RíoCentro.

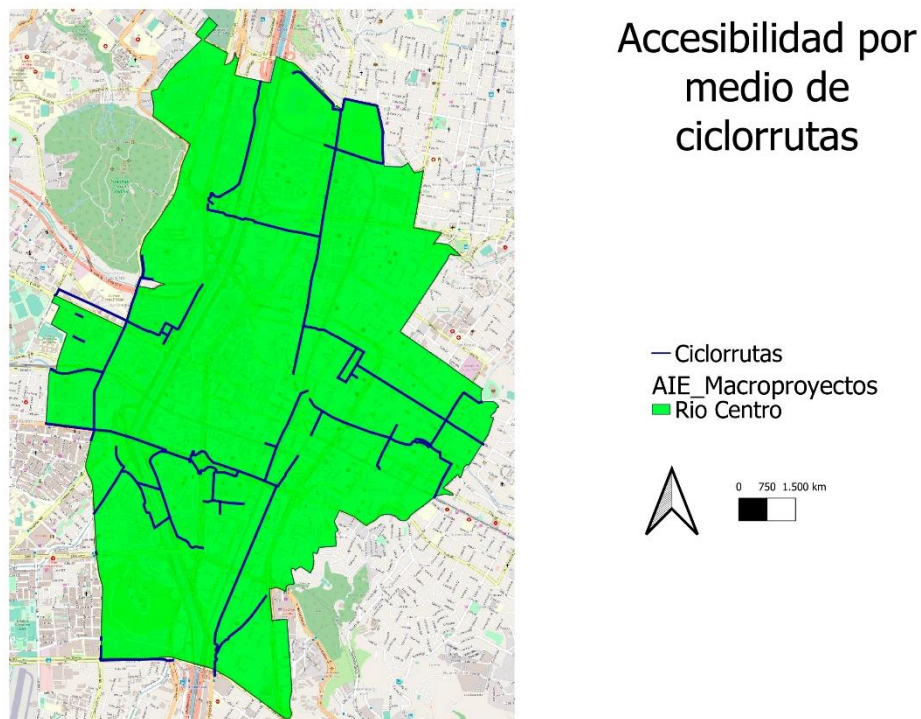
Fuente: Elaboración propia.

#### ▪ **Accesibilidad mediante ciclorrutas**

De reciente inversión pública, la creación de ciclorrutas y la implementación de modos alternativos de transporte han potenciado la transformación urbana dentro de los distritos. Buscando calidad en el entorno, integración con sistemas de transporte masivo y cualificación en la movilidad para la atracción de capitales, esta estrategia impulsa la reorganización de la ciudad.

Se entiende en los medios de transporte alternativos una mejora en la oferta de servicios públicos; en Medellín, estas infraestructuras responden a deudas históricas con la movilidad en el centro. En términos de Borja (2013), las ciclorrutas desempeñan un segundo papel en el AIE RíoCentro: el impulso de una “clase creativa”, consumidora de la creatividad, cultura e innovación de los espacios regenerados.

**Figura 5-6:** Mapa de la Accesibilidad por medio de ciclorrutas en el AIE RíoCentro.



Fuente: Elaboración propia.

▪ **Centros de transferencia intermodal**

Para el análisis de los enclaves especializados, los centros de transferencia intermodal son la base para su construcción. A partir de la localización de estaciones del metro, tranvía y Metroplús se identifica una racionalidad para reconvertir áreas en desuso. Como estrategias espaciales acogen fuertes inversiones públicas, pretendiendo la creación de externalidades positivas para los distritos.

- Dentro del inventario intermodal del centro, los distritos de creatividad e innovación destacan por su acceso a varias **estaciones del metro** (Estaciones: Exposiciones, Prado, Hospital y Universidad). Esto les permite integrarse al área metropolitana mediante la Línea A que corre en sentido sur-norte y norte-sur.

A su vez, se entienden los distritos de creatividad e innovación como resultado del sistema metro; es decir, el patrón de transformación en el centro de Medellín responde a la estructuración del sistema de transporte masivo. Como resultado, la

infraestructura existente pasa por un tratamiento de redesarrollo para consolidar estrategias económicas dentro del AIE RíoCentro.

**Figura 5-7:** Estaciones del Metro: Universidad, Hospital, Exposiciones.



Fuente: Elaboración propia

- El **Metroplús** aparece como el segundo modelo de transferencia intermodal en el AIE RíoCentro, este sistema de buses permite conectar los distritos entre sí a través de la Troncal 2 (Avenida Oriental). Su propuesta urbanística ha pretendido acoger la demanda de pasajeros del centro-oriente de la ciudad e integrar la oferta económica de centralidades especializadas.

Como sistema de transporte masivo crea un tejido urbano para enclaves orientados a las economías del conocimiento. Actividades emergentes como las industrias culturales, la multimedia, estudios profesionales, servicios de consultorías y la CT+I hacen parte de la estructura del Metroplús y sus estaciones.

**Figura 5-8:** Estaciones del Metroplús: Ruta N, San José, Chagualo y Hospital.



Fuente: Elaboración propia.

- Por último, **el tranvía** de Ayacucho constituye una apuesta para conectar el centro con el oriente de la ciudad, en su trayecto da acceso al distrito de Cultura mediante dos estaciones: San José y Pabellón del Agua. Este modelo de transferencia intermodal tiene conexión con el Metroplús y el Metro.

Urbanísticamente apuesta por la protección arquitectónica del patrimonio del corredor Ayacucho, en el caso del complejo San Ignacio el tranvía hace parte de una estrategia para el fomento de nuevas economías en el sector, teniendo como referente la monumentalización de los edificios que constituyen el distrito.

**Figura 5-9:** Recorrido del tranvía entre las estaciones San José y Pabellón del Agua.



Fuente: elaboración propia.

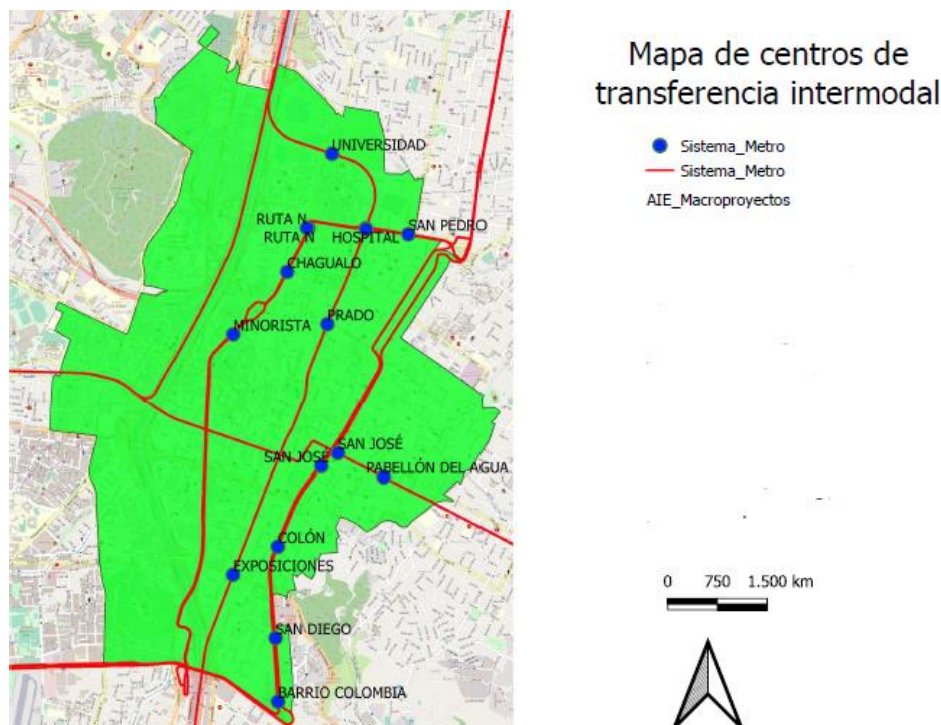
### 5.2.2 Criterios de ocupación del suelo

Aunque cada distrito posee criterios de ocupación distintos, respecto a los usos del suelo y la cercanía a equipamientos de ciudad o metropolitanos, se identifica sobre el centro de la ciudad un tratamiento genérico en la producción del espacio. La gestión urbana público-privada, revitalización y diversificación económica, reestructuración del espacio público, redensificación del suelo y nuevas propuestas de movilidad hacen del AIE RíoCentro una estrategia homogénea en torno a la cualificación urbanística. Para el decreto 2053 del 2015 se pretende crear un centro en el centro del nuevo ordenamiento territorial.

El Centro Tradicional es el eje de la centralidad metropolitana del Siglo XXI vinculada al Río Medellín y la pieza clave que articula las otras dos subzonas. La recuperación del centro fundamentada en estrategias que le apuntan a la recuperación del espacio público, a una nueva movilidad, a atraer de nuevo la institucionalidad, fortalecer y diversificar la oferta de vivienda y activar el patrimonio. (Alcaldía de Medellín, 2015e, p. 50).

El centro se convierte en un soporte territorial compuesto de múltiples centralidades atractivas para la intensificación económica de actividades especializadas. Los distritos son en este sentido cada centralidad con una especialidad económica y espacial dentro del centro. Empíricamente, el ordenamiento territorial de Medellín define un modelo concéntrico, articulado a centros de transferencia intermodal con capacidad reorganizar en sus entornos los nuevos espacios industriales (ver figura 5-12). Tres tópicos acompañan estas generalidades territoriales:

- A partir del río Medellín se identifica una asociación geográfica que ofrece un soporte a las aglomeraciones económicas contemporáneas a través de la integración del transporte público, las ciclorrutas y la peatonalización de ejes viales que discurren de sur a norte.
- A nivel económico los nuevos complejos industriales se caracterizan por la intensificación del capital cognitivo y la productividad creativa, impulsando la integración del capital local alrededor de un sector con renovada independencia administrativa.
- La renovación, redesarrollo y reciclaje del espacio constituyen los pilares en la producción del nuevo centro tradicional.

**Figura 5-10:** Mapa de los centros de transferencia intermodal.

Fuente: Elaboración propia.

Para Soja (2008) en su lectura a Allen Scott, los criterios de ocupación del suelo están determinados por un cambio de sentido en la relación capital-trabajo-Estado. Esta incidencia, reflejada en políticas urbanas, contiene las especificidades espaciales que explican la planificación de los distritos en el AIE RíoCentro: creatividad, cultura e innovación.

### 5.3 Distritualización

La distritualización es un concepto emergente de esta tesis, resultado de la triangulación entre elementos político-espaciales y empíricos. Son un proceso espacial o producto material de la gobernanza urbana con capacidad de proyectar en el territorio un saber político-económico, y su objetivo, es hacer de Medellín una ciudad competitiva mediante la planificación de intervenciones de mediana escala.

Por distritualización se identifican uno o varios modelos de desarrollo en un determinado territorio con una administración público-empresarial vertical (autónomas e interdependientes) y un sistema local de producción único. Se trata del modelo de



desarrollo económico de un territorio que refiere históricamente a la acumulación de capital mediante pequeñas y medianas empresas especializadas y concentradas en un determinado territorio con características comunes. (Sacco y Ferilli, 2009, p. 28).

En el AIE RíoCentro se identifican dos procesos de distritualización diferenciados por su especialización económica: tecnología/innovación y creatividad/cultura. Para dar respuesta a los objetivos de esta tesis, se explicará en un primer momento la relación de la innovación con el territorio a través del metarrelato globalizador (contexto), posteriormente se da respuesta a la producción de espacios locales asociados a la cultura mediante la planificación evidenciada en el sector del Perpetuo Socorro.

### **5.3.1 Innovación en el desarrollo de los distritos, base institucional para la distritualización**

Contrario a los procesos de distritualización, cercanos a las economías creativas, la innovación en Medellín configura el proyecto de ciudad puesto en marcha desde el año 2008. Sirve de metarrelato a la administración municipal-departamental, pues contiene acciones espaciales puestas en marcha en el norte de la ciudad y estrategias político-empresariales que guían las relaciones entre la sociedad, el mercado y el Estado.

A partir del uso intensivo de las TIC y la apuesta por la innovación como componente primario de la planificación local, dirige un proceso espacial con características de distrito, pero destinado a la oferta metropolitana de servicios asociados a la alta tecnología. Integra sectores CT+I alrededor de equipamientos alrededor de Ruta N, promoviendo una imagen de ciudad destinada al sector terciario de la economía y con impacto en la forma de reproducir un modo de producción a lo largo de nuevos espacios especializados de la ciudad.

Sobre la base de la producción espacial, la concentración de la innovación en áreas específicas representa el modelo para la producción de bienes y servicios pretendido en Medellín. Dicho modelo se halla consonancia con la capacidad innovadora de un territorio y los impactos sobre el crecimiento económico que llega a manifestar, de este dependen las estructuras e infraestructuras que lo soportan a nivel urbano-regional, siendo los sistemas productivos y distritos la base espacial e institucional que dan forma a las

representaciones. Para Castells (1995, p. 131), la innovación y su incidencia en la organización territorial se define como medio de innovación, entendido como:

un conjunto específico de relaciones de producción y gestión basadas en una organización social que comparte de un modo general una cultura del trabajo y unos objetivos encaminados a generar nuevos conocimientos, nuevos procesos y productos [...]. La proximidad espacial es condición material necesaria para la existencia de tales medios por la naturaleza de la interacción en el proceso de innovación.

▪ **Medios de innovación**

Los medios de innovación serán medios informacionales, con estructura espacial propia y convergencia temporal: trabajo, capital y materia prima. Tales características descritas por Castell (1995), dan cercanía al concepto de medio industrial (anterior), pero con diferencias sustanciales en las fuentes y elementos que sirven de base al medio y modo de producir conocimiento. Básicamente, se pasa de las factorías y emplazamientos para la infraestructura tradicional a espacios con características organizativas y tecnológicas; universidades, centros de Investigación y Desarrollo con auspicio del gobierno, centros de Investigación y Desarrollo conectados con grandes empresas tecnológicas, y finalmente una red de centros culturales, creativos y de investigación establecidos en distritos con autonomía administrativa y económica.

Con pretensiones autónomas y endógenas, los encadenamientos productivos pasan de sistemas nacionales a regionales, donde las capacidades propias de cada medio reflejan la producción, adquisición y asimilación tecnológica y creativa como agregado de las políticas e inversión sobre los procesos locales. Es decir, las escalas donde se establecen los medios innovadores dependen de un sistema regional capaz de construir un sistema de flujo donde los ecosistemas y distritos encuentran autonomía, pero inserción al mercado global.

Sobre el medio innovador se sintetiza la inversión y el tipo de desarrollo proyectado para cada ciudad-región. Su disposición a la atracción de recursos abre la puerta a las transformaciones necesarias para el establecimiento de distritos a lo largo de la ciudad. El andamiaje institucional y ordenamiento físico del territorio facilitan la concentración

tecnológica donde el conocimiento y creatividad fundamentan el activo principal de la innovación.

### **5.3.2 Nueva lógica de acumulación, caso Distrito Creativo**

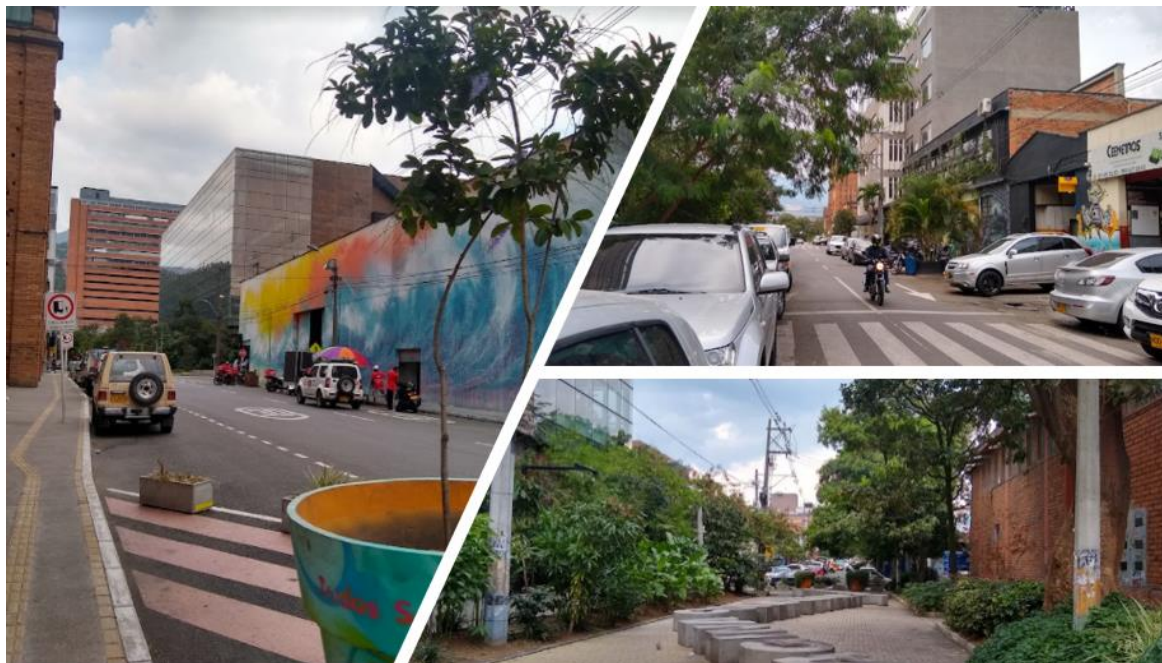
La creación de distritos en Medellín surge de la necesidad de competir como ciudad en el circuito económico global; su lógica espacial está orientada por la planeación estratégica y empresarial, siendo el ordenamiento territorial la solución de problemas empresariales por parte de la sociedad organizada. Es decir, el modo de producción crea un espacio propio: los distritos.

A nivel empresarial, los distritos absorben la sobreacumulación de capital local, esta tesis de Harvey (2018) se evidencia al interior de las configuraciones planteadas por el AIE RíoCentro. Los recursos de EPM y la Alcaldía son movilizados para la construcción de aglomeraciones con interés en la cultural, estas inversiones públicas minimizan los riesgos para un empresariado que posteriormente despliega sus recursos financieros e inmobiliarios en torno a espacios abandonados al interior del centro. Como resultado, el suelo de las antiguas fábricas y bodegas del barrio Colombia se transformas para dar paso a nuevas edificaciones disponibles para las pequeñas empresas creativas y nuevos consumidores.

Esta lógica de acumulación redirige la fórmula capital-trabajo en función de la flexibilidad espacial, los cambios en el uso del suelo definidos por el POT del 2014 son exponentes de tal fenómeno. Así, las zonas comerciales cambian hacia la transformación económica y renovación urbana, el plan parcial que ordena al Perpetuo Socorro prioriza nuevas actividades e intensifica actividades creativas situadas sobre la periferia del distrito y los equipamientos disponibles.

El modelo de ocupación se construye en función de la estructura urbana existente que se configura en grandes manzanas debido al uso industrial de la zona, con el fin de generar nuevas vías para una mejor accesibilidad y continuidad del sistema público y colectivo para albergar los nuevos usos. (Alcaldía de Medellín, 2015e, p. 114).

**Figura 5-11:** El perpetuo socorro y su transformación en distrito creativo.



Fuente: elaboración propia.

Cartográficamente, la lógica de acumulación identificada a través de los usos del suelo, definidos por el POT del 2014 (ver figura 5-12), redefine la vocación productiva del Distrito Creativo. Compuesta por áreas de “actividad económica en transformación”, el tejido urbano (en color morado) expresa homogeneidad en la actuación urbanística sobre el Perpetuos Socorro.

Ahora, ¿cómo se transforma el Perpetuo Socorro?

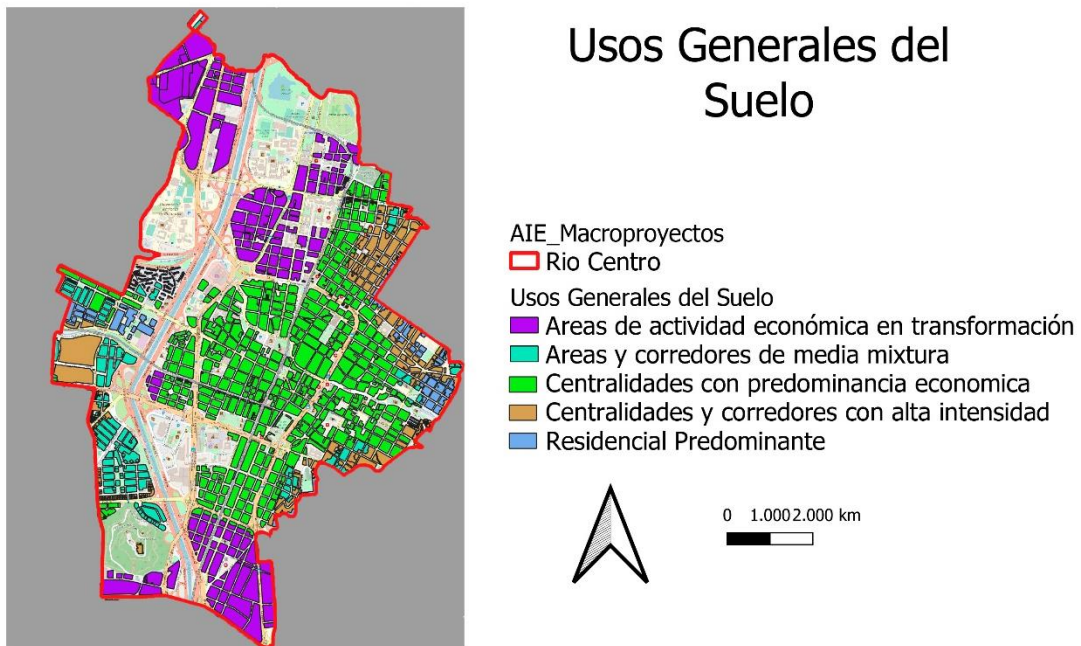
Contrario al macroproyecto puesto en marcha por la innovación en Medellinnovation, el Perpetuo Socorro actúa en función de las pequeñas y medianas escalas. La concentración geográfica de actividades artesanales son motivo para la provisión de servicios altamente cualificados y la generación de redesarrollos alrededor de los equipamientos metropolitanos preestablecidos; la atracción de capitales especializados, como lo son Mattelsa y Comfama, rápidamente atraen pequeñas y medianas empresas con capacidad de modificar el espacio a través de las facilidades para ocupar un barrio deteriorado.

El distrito surge como un pequeño nodo al costado de una estación del sistema de transporte masivo (Exposiciones), respondiendo a la especialización espacial que mejor

convenga al mercado. Se desarrolla a través de una alta planificación territorial y la concentración de escasas actividades, dando paso a nuevas economías que apelan al sentido local como motor del cambio espacial (exacerbación del sentido de pertenencia a través de grafitis y pequeñas esculturas puestas a lo largo del Perpetuo Socorro).

Pese a la monofuncionalidad del Perpetuo Socorro, este distrito se inserta en la propuesta policéntrica y diversa del centro de Medellín. Economía-sociedad-territorio estructuran las configuraciones espaciales, determinadas por elementos endógenos (sentido cultural local) y una fuerte carga o influencia de la política local (puesta en marcha por políticas públicas urbanas).

**Figura 5-12:** Usos generales del suelo en el POT del año 2014



Fuente: elaboración propia.

## 6. Conclusiones

Las conclusiones aquí planteadas son la extrapolación del proceso de distritualización (estudiado en el Perpetuo Socorro) aplicado a futuros desarrollos urbanísticos en Medellín. Definen los nuevos horizontes de la planificación a mediano plazo y complementan el concepto de distrito a nivel local, pues bajo esta estrategia teórico-práctica se tiene una renovada lectura sobre la estatalidad y su incidencia sobre el espacio.

Entonces, ¿qué entender por distritualización para Medellín a partir del caso del Perpetuo Socorro? A continuación, se exponen cinco tópicos que responden a configuraciones futuras en el espacio, siendo el distrito un eje de acción sobre el urbanismo local:

1. Los distritos son fruto de la gobernanza urbana, su influencia está determinada por proposiciones lógicas y demostrativas en el espacio. A través de las políticas urbanas imponen una mirada unilateral, producida por el mercado y reproducida por los actores que participan en la economía creativa y del conocimiento.
2. Los distritos son un instrumento de colonización en sectores proclives a la gentrificación, a partir de la transformación de sectores degradados se posibilita la renovación urbana y económica de los alrededores (sectores vecinos como Calle Nueva y el Barrio Colón).  
Siguiendo esta lógica de transformación, el Perpetuo Socorro responde como extensión del barrio el Poblado y mejoramiento de un sector que sirve de Puente con el centro administrativo La Alpujarra.
3. La apropiación cultural es la base de las estrategias para conformar el distrito del Perpetuo Socorro, esta situación asume la cotidianidad del sector para mezclar los valores locales con procesos de la globalización económica. Como resultado el espacio se reformula en torno al simbolismo preexistente y un capitalismo instrumental.

El Estado es promotor urbano e intermediario de este sentido cultural en la planificación, así, los instrumentos intelectuales y técnicos dan a la administración pública el papel de facilitador inmobiliario haciendo uso del saber previo.

4. Los distritos son un marco de acción e instrumento de planificación para Medellín, después del año 2020 se prevé la especialización espacial de nuevos sectores. No solo se plantean como procesos encaminados a la competitividad, los distritos permiten:
  - La resolución de conflictos sociales, políticos y económicos.
  - Movilizar prácticas económicas globales a sectores dominados por mercados tradicionales.
  - Gestionar administrativamente proyectos públicos con capitales privados.
  - Definir nuevas centralidades, respondiendo así al modelo policéntrico planteado por los planes de ordenamiento territorial y sus ajustes.
5. A mediano plazo, el sistema urbano se modificará a partir de la competencia interna entre distritos. Los servicios especializados harán de la ciudad un territorio diferenciado según los servicios ofertados pero interconectado a través del sistema de transporte público.

## **A. Anexo: Actos administrativos municipales**

Los actos administrativos son una parte de las fuentes de información que sirven empíricamente a esta tesis, a su vez, son la expresión de la política pública urbana.



Año	Acto administrativo municipal	Objeto
1999	Acuerdo 62	Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para el Municipio de Medellín.
2004	Acuerdo 03	Por medio del cual se adopta el plan de desarrollo 2004–2007 “Medellín, compromiso de toda la ciudadanía”.
2006	Acuerdo 46	Por el cual se revisa y ajusta el Plan de Ordenamiento Territorial para el Municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones.
2008	Acuerdo 16	Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo 2008–2011. “Medellín Es Solidaria y Competitiva”.
2009	Resolución 562	Por medio de la cual se aprueba el planteamiento urbanístico integral del área de preservación de las infraestructuras y elementos del sistema estructurante Z1-API-6.
2011	Acuerdo 40	Por medio del cual se desafecta una faja de terreno pública del uso de vía, para su integración al proyecto Manzana del Emprendimiento y la Innovación.
2011	Decreto 395	Por el cual se Delega facultades en materia de adquisición de predios a la Empresa de Desarrollo Urbano y se dictan otras disposiciones.
2011	Resolución 457	Por medio de la cual se declara situación de urgencia para adquisición inmobiliaria con destino a construcción de equipamientos de investigación y desarrollo en la ciudad de Medellín.
2012	Acuerdo 7	Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo 2012–2015 “Medellín un hogar para la vida”.
2012	Acuerdo 24	Por el cual se adopta el Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación Medellín 2011-2021 como política pública para el desarrollo de la innovación en la Ciudad.
2012	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 (Deroga el artículo 372 del decreto 883 de 2011).
2013	Decreto 1067	Por medio del cual se reglamenta el capítulo IX del Acuerdo 064 de 2012, en materia del procedimiento para acceder a los beneficios tributarios a las Empresas de la cadena productiva de los clúster en el Municipio de Medellín.

2014	Acuerdo 35	Por el cual se adopta la Política Pública de Innovación y Emprendimiento Social en el Municipio de Medellín.
2014	Acuerdo 48	Por medio del cual se adopta la revisión y ajuste de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones complementarias.
2015	Acuerdo 49	Por el cual se establece el marco institucional y se adopta el Plan de Desarrollo Cultural de Medellín A 2020: Medellín, una ciudad que se piensa y se construye desde la cultura, y se fijan otras disposiciones.
2015	Decreto 883	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.
2015	Decreto 1483	Por medio del cual se anuncia el proyecto Distrito Medellinnovation en el marco del Macroproyecto RíoCentro y se dictan otras disposiciones.
2015	Decreto 1485	Por medio del cual se reglamenta el Acuerdo Municipal 035 de 2014 que adopta la Política Pública de Innovación y Emprendimiento Social en el Municipio de Medellín.
2015	Decreto 2053	Por medio del cual se adopta el Macroproyecto para el Área de Intervención Estratégica MEDRío, Zona RíoCentro y se dictan otras disposiciones.
2016	Acuerdo 1	Por el cual se modifica la estructura de la Administración Municipal de Medellín, las funciones de algunas de sus dependencias y se dictan otras disposiciones.
2016	Acuerdo 3	Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Municipal 2016–2019 “Medellín cuenta con vos”.
2016	Decreto 1549	Por el cual se crean los mecanismos e instancias para la implementación del Macroproyecto para el Área de Intervención Estratégica MEDRío, Zona RíoCentro, Subzona 2 y se dictan otras disposiciones.
2017	Decreto 893	Por el cual se reglamentan los procesos, instancias y funciones de los operadores urbanos en el Municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones.
2018	Acuerdo 103	Por medio del cual se autoriza al Alcalde Municipal para que realice la enajenación a título gratuito o de donación del Inmueble Ruta N.
2018	Decreto 198	Por medio del cual se anuncian los macroproyectos de las Áreas de Intervención Estratégica, Corredor del río (MEDRío), Cinturón Verde Metropolitano (MEDBorde Urbano Rural) y Transversalidades (MED La Iguana y MED Santa Elena) y se dictan otras disposiciones.
2018	Decreto 1006	Por medio del cual se modifica y adiciona el Decreto Municipal 2053 de 2015, por medio del cual se adoptó el Macroproyecto para el Área de Intervención Estratégica MEDRío, Zona RíoCentro y se dictan otras disposiciones.
2019	Resolución 201950108887	Por la cual se delimita territorialmente el “Distrito Económico y Creativo Perpetuo Socorro” en el Municipio de Medellín y se clasifican las actividades que serán objeto del beneficio tributario establecido en el artículo 318 del Acuerdo Municipal 066 de 2017.

## Referencias

- Aguilar, L. (2009). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar, L. (2009). *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*. México: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.
- Alcaldía de Medellín (1997). *Plan Estratégico de Medellín y el Área Metropolitana para el 2015*. Medellín: Alcaldía de Medellín.
- Alcaldía de Medellín (2007). Del miedo a la esperanza 2004-2007. "Medellín la más educada, compromiso de toda la ciudadanía".
- Alcaldía de Medellín (2010). Plan de Desarrollo Local, Comuna 10 La Candelaria 2010-2014.
- Alcaldía de Medellín (2012). Decreto 1364 de 2012. "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". 09 de septiembre de 2012. Gaceta Oficial 4087.
- Alcaldía de Medellín (2013). Decreto 1067 de 2013. "Por medio del cual se reglamenta el Capítulo IX del Acuerdo 064 de 2012, en materia del procedimiento para acceder a los beneficios tributarios de las Empresas de la cadena productiva de los clúster en el Municipio de Medellín". 11 de junio de 2013, Gaceta Oficial 4169.
- Alcaldía de Medellín (2014a). Plan de Desarrollo Local, Comuna 10 La Candelaria: "El ser es nuestro Centro. Un proceso, un escenario, un presente, un futuro con Seguridad Humana". Plan de Desarrollo Local- Documento Estratégico de 2014.
- Alcaldía de Medellín (2015a). Decreto 883 de 2015. 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. 09 de junio de 2015. Gaceta Oficial 4301.
- Alcaldía de Medellín (2015b). Decreto 1483 de 2015. "Por medio del cual se anuncia el proyecto Distrito Medellinnovation en el marco del Macroproyecto RioCentro y se dictan otras disposiciones". 10 de septiembre de 2015. Gaceta Oficial 4338.
- Alcaldía de Medellín (2015c). Decreto 1485 de 2015. Por medio del cual se reglamenta el Acuerdo Municipal 035 de 2014 que adopta la Política Pública de Innovación y Emprendimiento Social en el Municipio de Medellín. 10 de septiembre de 2015. Gaceta Oficial 4321.
- Alcaldía de Medellín (2015d). Plan de Gestión de la Intervención Integral del Centro. Centro Metropolitano de Medellín, una construcción desde lo territorial, la planeación y el imaginario colectivo.
- Alcaldía de Medellín (2015e). Decreto 2053 de 2015. Por medio del cual se adopta el Macroproyectos para el Área de Intervención Estratégica MEDRio, Zona RioCentro y se dictan otras disposiciones. 17 de diciembre de 2015. Gaceta Oficial 4348.
- Alcaldía de Medellín (2016). Decreto 1549 de 2016. "Por el cual se crean los mecanismos e instancias para la implementación del Macroproyecto del Área de Intervención Estratégica MEDRio, Zona RioCentro, Sub zona 2 y se dictan otras disposiciones".
- Alcaldía de Medellín (2017). Decreto 0893 de 2017. "Por el cual se reglamentan los procesos, instancias y funciones de los operadores urbanos en el Municipio de Medellín y se Dictan otras disposiciones". Gaceta Oficial 4473.
- Alcaldía de Medellín y BID (2009). *Medellín, transformación de una ciudad. Modelo de Buen Gobierno y Desarrollo Social Integral*. Medellín, Colombia: Alcaldía de Medellín.
- Álvarez, V. (2004). Empresas y empresarios en Antioquia. Un intento de balance historiográfico. En: Álvarez, V. (ed), *Las regiones y la historia empresarial* (pp. 77-110). Medellín, Colombia: Universidad EAFIT.
- Alzate-Navarro, Á. (2019). Produciendo la ciudad formal: geografías urbanas de la contribución por valorización en El Poblado, Medellín (1951-2014). *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*. 12(24), pp. 1-24.

- AMVA (2020). Historia Área Metropolitana del Valle de Aburrá. Medellín, Colombia: Metropol. Recuperado de:  
<https://www.metropol.gov.co/area/Paginas/somos/Historia.aspx>
- Arango, A. (2007). Consulta con expertos. Medellín cómo vamos.  
<https://www.medellincomovamos.org/sites/default/files/2020-01/documentos/Entrevista%20con%20experto%20sobre%20ciudad%20regi%C3%B3n-%20Ana%20Mar%C3%ADa%20Arango%20Uribe%2C%202007.pdf>
- Avendaño, C. (1996). Desarrollo Urbano en Medellín, 1900-1940. En: Melo, J. (ed), *Historia de Medellín I* (343-352). Bogotá, Colombia: Panamericana, Forma e Impresos S.A.
- Benko, G. (1999). Espacio de las representaciones, representaciones del espacio: una relectura sobre el imaginario. *Economía, sociedad y territorio*. 2(6), pp. 261-275.
- Bettin, G. (1982). *Los sociólogos de la ciudad*. Barcelona: Gustavo Gili.
- Blanco, I. (2009). Gobernanza urbana y políticas de regeneración: el caso de Barcelona. *Revista Española de Ciencia Política*. (20), pp. 125-146.
- Blanco, I.; Gomá, R. (2006). Del gobierno a la gobernanza: oportunidades y retos de un nuevo paradigma. *Politika. Revista de Ciencias Sociales*. (2), pp. 11-27.
- Blanco, I.; Gomá, R.; Subirats, J. (2018). El nuevo municipalismo: derecho a la ciudad y comunes urbanos. *Estudios*. (20), pp. 14-28.
- Bonet, L. (2009). Introducción. En: Manito, F. (cord.), *Cultura, territorio y economía* (pp. 17-18). España: Fundación Kreanta.
- Borja, J. (2001). *El gobierno del territorio de las ciudades latinoamericanas*. Ecuador: FLACSO.
- Borja, J. (2009). El urbanismo de las ciudades creativas: entre el azar y la necesidad. En: Manito, F. (cord.), *Cultura, territorio y economía* (pp. 19-24).
- Borja, J. (2013). *Revolución urbana y derechos ciudadanos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Borja, J.; Castells, M. (1998). *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Grupo Santillana Editores.

- Botero, F. (1996a). Regulación urbana e intereses privado, 1890-1950. En: Melo, J. (ed), *Historia de Medellín I* (307-325). Bogotá, Colombia: Panamericana, Forma e Impresos S.A.
- Botero, F. (1996b). La planeación del desarrollo urbano de Medellín, 1955-1994. En: Melo, J. (ed), *Historia de Medellín II* (521-530). Bogotá, Colombia: Panamericana, Forma e Impresos S.A.
- Botero, F. (2003). *La industrialización en Antioquia. Génesis y consolidación 1900-1930*. Medellín, Colombia: Hombre Nuevo Editores.
- Brand, P. y Prada, F. (2003). *La invención de futuros urbanos: estrategias de competitividad económica y sostenibilidad ambiental en las cuatro ciudades principales de Colombia*. Medellín, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- Castañón, V. (2019). De barrio industrial abandonado a espacio para el arte y la cultura. *Centrópolis*. Recuperado de: <https://www.centropolismedellin.com/wynwood-medellin/>
- Castells, M (1999). *La cuestión urbana*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Castells, M. (1999). *La era de la información. Tomo I: economía, sociedad y cultura*. México: Siglo Veintiuno Editores.
- Castrillón, A.; Cardona, S. (2014). El urbanismo y la planeación moderna. Glocalidades en la formación de la modernidad urbana de Medellín. *Historia y sociedad*. (26), pp. 17-51.
- Ciccolella, P. (2006). Economía y espacio: ejes de discusión para un desarrollo territorial más allá de la globalización. *Párrafos Geográficos*. 5(1), pp. 1-26.
- Cisterna, F. (2005). Categorización y triangulación como procesos de validación del conocimiento en investigación cualitativa. *Theoria*. 14(1), pp. 61-71.
- CLAD Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (1998). Una nueva gestión pública para América Latina. CLAD.
- Concejo de Medellín (1999). Acuerdo 62 de 1999. Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para el Municipio de Medellín. 30 de diciembre de 1999. Gaceta Oficial 1168.

- Concejo de Medellín (2001). Acuerdo No. 12 de 2001. Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo 2001-2003, "Medellín Competitiva". 06 de julio de 2001. Gaceta Oficial 1539.
- Concejo de Medellín (2004). Acuerdo No. 03 de 2004. Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo 2004-2007, "Medellín, Compromiso de toda la Ciudadanía". 08 de junio de 2004. Gaceta Oficial 2098.
- Concejo de Medellín (2006). Acuerdo 46 de 2006. Por el cual se revisa y ajusta el Plan de Ordenamiento Territorial para el Municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones.
- Concejo de Medellín (2008). Acuerdo 15 de 2008. Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo 2008-2011, "Medellín ES Solidaria y Competitiva". 23 de junio de 2008. Gaceta Oficial 3261
- Concejo de Medellín (2010). Acuerdo 49 de 2010. Por el cual se autoriza al Municipio de Medellín para asociarse a la Corporación Ruta N Medellín, se autoriza el aporte a la Corporación Ruta N Medellín. 24 de septiembre de 2010. Gaceta Oficial 3730.
- Concejo de Medellín (2012a). El Plan de Desarrollo 2012-2015. Medellín, un hogar para la vida. Alcaldía de Medellín.
- Concejo de Medellín (2012b). Acuerdo 24 de 2012. Por el cual se adopta el Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín 2011-2021 como política pública para el desarrollo de la innovación en la Ciudad. 29 de julio de 2012. Gaceta Oficial 4082.
- Concejo de Medellín (2014). *Acuerdo 48 de 2014*. "Por medio del cual se adopta la revisión y ajuste del Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones". Gaceta Oficial 4267.
- Concejo de Medellín (2014a). Acuerdo 48 de 2014. Por medio del cual se adopta la revisión y ajuste de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones complementarias. 17 de diciembre de 2014. Gaceta Oficial 4267.
- Concejo de Medellín (2014b). Acuerdo 035 de 2014. "Por el cual se adopta la Política Pública de Innovación y Emprendimiento Social en el Municipio de Medellín". Gaceta Oficial 4275.
- Concejo de Medellín (2015). Acuerdo 49 de 2015. Por el cual se establece el marco institucional y se adopta el Plan de Desarrollo Cultural de Medellín A 2020:

- Medellín, una ciudad que se piensa y se construye desde la cultura, y se fijan otras disposiciones. Gaceta Oficial 4356.
- Concejo de Medellín (2016a). Acuerdo 1 de 2016. Por el cual se modifica la estructura de la Administración Municipal de Medellín, las funciones de algunas de sus dependencias y se dictan otras disposiciones. 25 de febrero de 2016. Gaceta Oficial 4362.
- Concejo de Medellín (2016b). Acuerdo 003 de 2016. "Plan de Desarrollo, Medellín cuenta con vos 2016-2019". 07 de junio de 2016. Gaceta Oficial 4383.
- De Mattos, C. (2015). Gobernanza neoliberal, financiarización y metamorfosis urbana en el siglo XXI. En: De Mattos, C. (ed.), *Revolución urbana: Estado, mercado y capital en América Latina*. Santiago de Chile, Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Delgado, A. (2011). De la crisis fordista a la crisis de la financiarización: la centralidad del espacio en la crisis actual. Madrid, 1985-2007. *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana*. 10(28).
- Delgado, G. (2010). Conceptos y metodología de la investigación histórica. *Revista cubana de salud pública*. 36(1), pp. 9-18.
- Departamento Administrativo de Planeación (2014a). Cuadernos de Ciudad no. 1. Areas de Intervención Estratégica AIE.
- Departamento Administrativo de Planeación (2014b). Macroproyectos Urbanos. Crecimiento hacia adentro, Macroproyecto Río Centro [Taller].  
[https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano\\_2/PlanDeDesarrollo\\_0\\_17/ProgramasyProyectos/Shared%20Content/Documentos/2015/Macroproyectos%20POT/Taller%201%20-%20Oficial%20R%C3%ADoNorte%20-%2011ago15%20\(DAPM\).pdf](https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlanDeDesarrollo_0_17/ProgramasyProyectos/Shared%20Content/Documentos/2015/Macroproyectos%20POT/Taller%201%20-%20Oficial%20R%C3%ADoNorte%20-%2011ago15%20(DAPM).pdf)
- Departamento Nacional de Planeación (2018). Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, pacto por la equidad".
- Distrito de Innovación (2019). *¿Qué es el distrito?* Medellín, Colombia. Recuperado de: <http://www.districtomedellin.org/que-es-el-districto/>
- Echeverri, A. (2013). Entrevista a Alejandro Echeverri, Director URBAM-EAFIT. Medellín cómo vamos. <https://www.medellincomovamos.org/sites/default/files/2020->



01/documentos/Entrevista%20con%20experto%20sobre%20el%20Plan%20de%20Ordenamiento%20Territorial-%20Alejandro%20Echeverri%2C%202013.pdf

Fernández, S. (noviembre de 2017). Gobernanza urbana y construcción de sentidos sobre democracia, política y desarrollo en la ciudad de Córdoba. En: Danón, L.; Paulín, H.; Maldonado, M.; Philp, M.; Lugones, M. (coordinadores). IX Jornadas Interdisciplinarias de Ciencias Sociales y Humanas. Congreso llevado a cabo en Córdoba, Argentina.

Gajst, N. (2010). La Escuela Francesa de regulación: una revisión crítica. *Revista científica: "Visión de futuro"*. 13(1).

Giraldo, M. (2007). *La reconversión de las áreas industriales en el corredor del Río Aburrá: impactos físicos-espaciales asociados a la dinámica económica global* (tesis de maestría). Universidad Nacional de Colombia, Medellín, Colombia.

Gómez, J. (2012). Del olvido a la modernidad: Medellín (Colombia) en los inicios de la transformación urbana, 1890-1930. *HiSTOReLo. Revista de Historia Regional y Local*. 4(7), pp. 112-128.

González, S. (2015). Introducción a la representación cartográfica en las ciencias sociales. En: González, S. (compilador), *La dimensión espacial en las ciencias sociales* (151-178). México: Universidad Autónoma Metropolitana.

Harvey, D. (2018). *El nuevo imperialismo. Acumulación por desposesión*. En: Senderos del Mundo. Madrid: Akal.

Hernández, R. (2014). *Metodología de la investigación*. México: Mc Graw Hill Education.

Herrera, V. (21 de agosto del 2018). Distritos, la nueva forma de planificar a Medellín. *El Colombiano*. Recuperado de: <https://www.elcolombiano.com/antioquia/distritos-la-nueva-forma-de-planificar-a-medellin-FI9192722>

Higuita, J. (2016). Entrevista a profundidad: Competitividad y desarrollo empresarial en Medellín, 2016 [Entrevista]. Medellín cómo vamos. <https://www.medellincomovamos.org/node/22687>

Kalmanovitz, S. (2010). *Nueva historia económica de Colombia*. Bogotá, Colombia: Taurus historia.

- Lefebvre, H. (1983). *La presencia y la ausencia: contribuciones a la teoría de las representaciones*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Lefebvre, H. (2013). *La producción del espacio*. Madrid: Capitán Swing.
- Leyva, S. (2010). El proceso de construcción de estatalidad local (1998-2009): ¿la clave para entender el cambio de Medellín? En: Hermelín, M., Echeverri, A. y Giraldo, J. (eds), *Medellín Medio Ambiente, Urbanismo y Sociedad* (271-293). Medellín, Colombia: Urbam-Universidad EAFIT.
- Lipietz, A. (1994). El posfordismo y sus espacios. Las relaciones capital-trabajo en el mundo. *Documento de trabajo*, (4).
- Lipietz, A. (1997). El mundo del postfordismo. *Ensayos de economía*. 7(12), pp. 11-52.
- Londoño, C. (2004). Grupo empresarial antioqueño. Evolución de políticas y estrategias, 1978-2002. *Revista EIA*. (1), pp. 47-62.
- López, A. (1991). *Trayectoria de un grupo de empresarios antioqueños a principios de siglo XX. 1900-1935* (tesis de pregrado). Universidad Nacional de Colombia, Medellín, Colombia.
- Loreto, J. (1995). Crisis, reconversión industrial y cambio técnico en el sistema urbano colombiano. 1975-1991. *Lecturas de Economía*. (43), pp. 85-119.
- Lotero, J. (2008). Consulta con expertos [Entrevista]. Medellín cómo vamos. <https://www.medellincomovamos.org/sites/default/files/2020-01/documentos/Entrevista%20con%20experto%20sobre%20desarrollo%20econ%C3%B3mico-%20Jorge%20Lotero%20Contreras%2C%202008.pdf>
- Martínez, E. (2013). Ciudad, espacio y cotidianidad en el pensamiento de Henri Lefebvre (Introducción). En: Lefebvre, H., *La producción del espacio* (pp. 31-51). Madrid: Capitán Swing.
- Martínez, I. (2013). Henri Lefebvre y los espacios de lo posible (prólogo). En: Lefebvre, H., *La producción del espacio* (pp. 9-30). Madrid: Capitán Swing.
- Mayor, A. (1989). Historia de la industria colombiana. 1930-1968. En: Tirado, A. (ed), *Nueva Historia de Colombia. Economía, café, industria*. Tomo 5 (333-356). Bogotá, Colombia: Planeta.

- Mayor, A. (2005). *Ética, trabajo y productividad en Antioquia. Una interpretación sociológica sobre la influencia de la Escuela Nacional de Minas en la vida, costumbres e industrialización regionales*. Bogotá, Colombia: Tercer Mundo Editores.
- Medellín cómo Vamos (2014). Mesa de Trabajo "POT y Centro de Medellín". 27 de marzo de 2014, Casa Editorial El Tiempo.
- Medellín cómo vamos (2018). Mesa de Trabajo sobre Desarrollo Económico y Competitividad en Medellín.
- Mejía, M. (1991). La relación Estado-sociedad civil: el caso de Medellín. Coyuntura social, *Fedesarrollo*, pp. 79-86.
- Mendizábal, N. (2006). Los componentes del diseño flexible en la investigación cualitativa. En: Vasilachis, I. (Coord.), *Estrategias de investigación cualitativa* (65-206). Barcelona: Gedisa.
- Mesa Cano, J. (2015). Entrevista a profundidad: Competitividad y emprendimiento en Medellín y el Valle de Aburrá, 2014. Medellín cómo vamos. <https://www.medellincomovamos.org/sites/default/files/2020-01/documentos/Entrevista%20con%20experto%20sobre%20competitividad-%20Jorge%20Mesa%20Cano%2C%202015.pdf>
- Pérez, J. (2014). Medellín en Proceso. Ciudad para la Vida. Sociedad, plan y proyectos. VII Foro Internacional de Parques. Plan de Ordenamiento Territorial - Alcaldía de Medellín.
- Pineda, H. (2018). Clúster, infraestructura y mercadeo de ciudad. Medellín 1995-2013. *Bitácora Urbano Territorial*. 29(1), pp. 139 - 146.
- Porras, F. (2007). Teoría de la gobernanza y estudios regionales. *Secuencia*. (69), pp. 161-185.
- Porras, F. (2018). Modelo canónico, problemas fundamentales y gobernanza urbana. *Open Insight*. 9(15), Pp. 11-44.
- Poveda, G. (1996). La industria en Medellín, 1890-1945. En: Melo, J. (ed), *Historia de Medellín I* (307-325). Bogotá, Colombia: Panamericana, Forma e Impresos S.A.
- Proantioquia (2020). Reseña histórica. Medellín, Colombia: Proantioquia fundación para el desarrollo. Recuperado de: <https://proantioquia.org.co/resena-historica/>

- Rhodes, R. (2005). La nueva gobernanza: gobernar sin gobierno. En: Cerrillo, A (Cord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 99-122). Madrid, España: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Ruíz, J. (2001). Antecedentes urbanísticos de Medellín. *La sociología en sus escenarios*. (5), pp. 1-12.
- Sacco, P; Ferilli, G. (2009). Cultura y desarrollo local: el distrito cultural sistémico. En: Manito, F. (cord.), *Cultura, territorio y economía* (pp. 25-36). España: Fundación Kreanta.
- Sánchez, A. (2013). La reinención de Medellín. *Cuadernos de economía*. (78), pp. 185-227.
- Silva, R. (2005). La reestructuración industrial y sus efectos en el territorio. *Espacio y Desarrollo*. (17), pp. 8-28.
- Soja, E. (2008). *Postmetrópolis. Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*. Madrid: Traficantes de sueños.
- Soja, E. (2008). *Postmetrópolis: estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*. Madrid, España: Traficantes de sueños.
- Somoza, J. (2013). Gobernanza urbana, competitividad y procesos de renovación en las ciudades medias españolas. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*. (61), pp. 47-66.
- Taylor, S. y Bogdan, R. (1987). Introducción a los métodos cualitativos: La búsqueda de significados. Barcelona: Paidós.
- Toro, C. (1996). Los servicios públicos en Medellín, 1920-1990. En: Melo, J. (ed), *Historia de Medellín II* (531-540). Bogotá, Colombia: Panamericana, Forma e Impresos S.A.
- Valencia, J. (1996a). La industrialización en Medellín y su área circundante. En: Melo, J. (ed), *Historia de Medellín II* (476-486). Bogotá, Colombia: Panamericana, Forma e Impresos S.A.
- Vásquez, A. (2013). Las políticas públicas urbanas como proceso plural. Enfoques de política urbana y gobernanza urbana. *Estudios Políticos*. (42), pp. 218-241.

- Vásquez, A. (2014). *Gobernanza y metagobernanza en políticas públicas de regeneración urbana: el caso de la ciudad de Medellín (Colombia), 2004-2011* (tesis de doctorado). Universidad Autónoma de Barcelona, España.
- Vélez-Tamayo, J. (2014). Medellín: una ciudad hacia el sector servicios y los efectos en el empleo. *Memorias*. 12(21), pp. 25-39.
- Zunino, H. (2002). Formación institucional y poder: investigando la construcción social de la ciudad. *EURE*. 28(84), pp. 103-116.