

“GESTIÓN TERRITORIAL EN ZONAS DE OCUPACIÓN INFORMAL; Caso PUI¹ de la zona Nororiental en Medellín - COLOMBIA”

Presentado por:
HENRY QUESADA GÓMEZ²

**DOCTORADO EN URBANISMO
UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA – UCV**

Facultad de Arquitectura y Urbanismo
Comisión de Estudios de Postgrado
Instituto de Urbanismo

Tutor:
LUIS FERNANDO ACEBEDO RESTREPO³

Documento de tesis junio de 2013

¹ Los proyectos urbanos integrales – PUI a la fecha sólo los desarrolla el municipio de Medellín, son de iniciativa pública y están orientados a mejorar la deficiencia de infraestructuras urbanas y al mejoramiento y construcción de vivienda en zonas marginales de la ciudad.

² Arquitecto Constructor, Especialista en Gerencia de Construcciones de la Universidad de Medellín, Especialista en Mercados y Políticas de Suelo en América Latina, Magister en Valoraciones Inmobiliarias de la Universidad Politécnica de Cataluña, Magister en Estudios Urbano Regionales de la Universidad Nacional de Colombia sede Medellín. Estudiante de Doctorado en la Universidad Central de Venezuela – UCV. hquesada@unalmed.edu.co.

³ Arquitecto, Universidad Pontificia Bolivariana Medellín. Magister en Urbanismo de la Universidad Nacional de Colombia sede Bogotá, Doctor en Urbanismo de la Universidad Central de Venezuela.

RESUMEN.

En Colombia, algunos instrumentos de Ley como la titulación y legalización de predios y la regularización urbanística, cuya aplicación ha sido de iniciativa pública, lograron transformar zonas segregadas de las ciudades en territorios con altas dinámicas espaciales y económicas. Para el caso de estudio de Medellín, se analizarán los impactos generados con el aumento y mejora de los estándares urbanísticos y la valorización del suelo a partir de la implementación de los instrumentos mencionados. Con esta investigación se pretende aportar con una reflexión teórica, a partir de conceptos de planeación, desarrollo territorial y gestión urbana; y práctica, con la generación de simulaciones urbanísticas y de viabilidad financiera, que sirvan de soporte para sugerir políticas públicas de desarrollo territorial a partir de la calidad espacial que generan dichas actuaciones y en donde participen activa y equitativamente los agentes públicos y privados.

Palabras Clave:

Instrumentos, titulación, legalización, regularización urbanística, gestión territorial, estándares urbanísticos, suelo, valorización, políticas públicas.

ABSTRACT

In Colombia, some instruments of Law as the land titling and legalization of lands and the urban development regularization, which application has been of public initiative, they managed to transform zones segregated of the cities in territories with dynamic spatial and economic discharges. For the case study of Medellín, will analyze the impacts generated by the increase and improvement of the urban development standards and the enhancement of soil from the implementation of the aforementioned instruments. With this research aims to provide with a theoretical reflection from the concepts of urban governance and the practice, with the generation of simulations and urban planning of financial viability, which serve as support to suggest public policies of territorial development from the quality space that are generated by those proceedings and where equitably and actively involved public and private actors.

Keywords:

Instrumentos, titling, legalization, urban development regularization, territorial management, urban development standards, soil, valuation, public policies.

TABLA DE CONTENIDO

	 pagina
INTRODUCCION	10
 1. CATEGORÍAS CONCEPTUALES Y ANÁLISIS DEL PROBLEMA.13	
1.1 Las dualidades del desarrollo interno de las ciudades.	16
1.2 Producción de ciudad y espacio urbano	21
1.3 El desarrollo urbano integral. (CONPES 2808)	23
1.4 Informalidad urbana en Colombia.	29
1.4.1 Informalidad en el acceso al suelo.	32
1.4.2 Regularización y políticas públicas.....	33
 2. ANTECEDENTES.....37	
2.1 La planeación del desarrollo.	38
2.2 La planeación del desarrollo económico y social, y la planeación integral en Colombia.	40
2.3 El Centro Interamericano de Vivienda y Planeamiento - CINVA y sus orígenes.....	42
2.4 La Alianza para el progreso.	51
2.5 La ciudad moderna y evolución de la planificación en Colombia.	53
2.6 El Mejoramiento Integral de Barrios – MIB (una mirada nacional).	57
2.7 Primeros programas para el mejoramiento de barrios en Medellín.	67
 3. PARADIGMA INTERPRETATIVO DE LA INVESTIGACION. 76	
3.1 El desarrollo urbano en Colombia.	76
3.2 Paradigma interpretativo de la informalidad urbana.	80
 4. PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN. 89	
4.1 Preguntas de Investigación.....	90
4.2 Objetivo principal.....	91
4.3 Objetivos Específicos.....	91
4.4 Hipótesis.....	91
4.5 Enfoque metodológico.	92
4.6 ACTIVIDADES Y CRONOGRAMA: (ver tabla a continuación)	94
 5. LA PLANEACIÓN URBANÍSTICA EN COLOMBIA: RETOS Y REALIDADES; aproximación al objeto de la investigación. 100	

5.1	Peculiaridades de la urbanización en América Latina y los mercados de suelo	106
5.2	Planificación Urbana y Ordenación del Territorio.	110
5.3	Paradigmas de la ciudad moderna y evolución de la planificación en Colombia	113
5.4	La crisis actual del modelo de desarrollo urbano en Colombia.	117
5.5	Espacio urbano y producción de ciudad.	125
5.6	El Estado y la ciudad en la sociedad contemporánea.	126
5.7	Mercado Informal del suelo y pobreza.	136
5.8	El horizonte: garantía de derechos y gestión del suelo urbano a través del ordenamiento del territorio.	139
5.9	Síntesis del capítulo.	141
6.	GESTIÓN DEL SUELO Y DESARROLLO TERRITORIAL.....	143
6.1	Instrumentos para la planeación y el ordenamiento territorial.	145
6.2	Planes de Desarrollo Municipales.	149
6.3	Ley 388 de 1997, de Desarrollo Territorial, y los Planes de Ordenamiento Territorial – POT.....	153
6.4	Relación entre Planes de Ordenamiento Territorial – POT y los Planes de Desarrollo municipales.....	157
6.5	Enfoques de gestión del desarrollo territorial.	160
6.6	Objetivos, estrategias y fundamentos de la gestión urbana.	162
6.7	Desarrollo institucional, programas y proyectos de la gestión urbana.	164
6.8	Asistencia técnica a la planeación y gestión urbana.	167
6.9	Mecanismos para el control de la Gestión Pública.	168
6.10	Acciones sectoriales y esquema institucional en el marco de la gestión urbana.	170
6.10.1	Situación actual de la vivienda en Colombia.....	171
6.10.2	Lineamientos de Política, Instrumentos para la Habilitación de Suelo y Generación de Oferta de Vivienda	173
6.10.3	Los MISN, instrumentos para una política de vivienda en Colombia.	177
6.10.4	Incentivos para atender las necesidades de VIS en Colombia.	179
6.11	Otras aplicaciones de gestión territorial.	182
6.11.1	Financiamiento de las ciudades.	185
6.11.2	Instrumentos de planificación y gestión del suelo más frecuentes en Colombia. Grandes Proyectos Urbanos – GPU (planes parciales, PUI, MISN). Macroproyectos y nuevas tendencias en la política urbana.	189
6.12	Síntesis del capítulo.	203
7.	EL CASO DE ESTUDIO.	206

7.1	Proyecto Urbano Integral -PUI- de la Nororiental en Medellín.....	207
7.2	Contexto del proyecto urbano integral. Problemáticas asociadas a los barrios informales.....	212
7.3	Objetivos del PUI.....	214
7.3.1	Objetivo general.	214
7.3.2	Objetivos específicos.	214
7.4	Área de intervención y criterios de delimitación del área del PUI Nororiental.	216
7.4.1	Fase I.....	216
7.4.2	Fase II.....	218
7.5	Antecedente de Buenas Prácticas en Mejoramiento.	219
7.6	Relaciones de Política Internacional y Nacional.	220
7.7	Modelo de Gestión del PUI.	227
7.8	Fases del Proyecto	227
7.9	Esquema Operativo	228
7.10	Antecedentes urbanos del sector. Fase de ocupación y evolución histórica.	229
7.11	Caracterización de diferentes componentes en la nororiental.	236
7.12	Caracterización de la zona de intervención del PUI.	241
7.12.1	Tipo de asentamientos y procedencia.	241
7.12.2	Tipo de parcelación y de manzanas	242
7.12.3	Relaciones entre Parcelación y Espacio Público Potencial	245
7.12.4	Tipos de Vías	247
7.13	Área de Influencia de la Estación Andalucía.	247
7.14	Normas Urbanísticas.....	253
7.15	Cartografía Temática.	257
7.15.1	Mapa de Usos del Suelo	257
7.15.2	Mapa de Zonas de Riesgo	261
7.15.3	Mapa Niveles de Piso	263
7.15.4	Mapa de Densidades	264
7.16	Análisis Predial de Dos Manzanas	265
7.16.1	Manzana 0206003.	265
7.16.2	Manzana 0207064.	273
7.17	Oferta Inmobiliaria del Sector de Estudio	277
7.17.1	Investigación de mercado.	280
7.17.2	Mapa de Isoprecios.....	286
7.18	Simulación Unidad de Actuación Urbanística - UAU- en Manzana 0206003.	295
7.19	Diseño metodológico para abordar el caso de estudio.....	302
8.	CONCLUSIONES acerca de las discusiones y momentos de la gestión territorial en las zonas de ocupación informal en Medellín. 308	

9. BIBLIOGRAFIA GENERAL..... 361

ANEXOS

- Entrevistas 374
- Investigación oferta inmobiliaria⁴. Año 2007 430
 - Precio de venta residencial
 - Precio de alquiler residencial.
 - Precio de venta de locales comerciales
 - Localización oferta metrocable
- Investigación de oferta inmobiliaria⁵. Año 2011.
 - Precio de venta residencial
 - Precio de alquiler residencial
 - Precio de venta de locales comerciales
 - Valor alquiler locales comerciales

TABLA DE FOTOS, GRAFICOS Y MAPAS

Fotos 1, 2, 3: Alta edificabilidad otorgada por la reglamentación urbana sector El Chagualo - Medellín.	15
Foto 4: Ocupación de espacio público.	27
Gráfico 1. Acciones de Gestión Urbana.....	
Gráfico 2. Enfoques Metodológicos	93
Fotos 5, 6: Favelas en el Brasil y Asentamiento informal en la ciudad de Caracas – Venezuela.....	109
Mapa 1. Corredores Urbanos en Colombia.	121
Fotos 7, 8: Asentamientos precarios del sur occidente de Bogotá. 2008	137

⁴ Cardona Querubín, Iván Darío y Henry Quesada Gómez. (2006). Cuantificación y mapeo de la valorización en inmuebles próximos a intervenciones urbanas, lineares y puntuales desarrolladas en Medellín, Colombia. Proyecto de investigación no publicado, Instituto Lincoln de Políticas de suelo.

⁵ Tobón Molina, María Patricia y Henry Quesada Gómez (co-investigador). (2012). Rentas Inmobiliarias Privadas en la Distribución de Cargas y Beneficios de los Proyectos Urbanos; estudio del polígono de la estación Andalucía del metrocable de Medellín. Tesis de Maestría no publicada. Escuela de Planeación Urbano Regional, Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia sede Medellín.

Foto 9:	Metrocable Comuna Nororiental – MEDELLÍN.....	190
Gráfico 3.	PUI – Proyectos Urbanos Integrales.....	199
Gráfico 4.	Área de intervención PUI nororiental	207
Gráfico 5.	Área de intervención - Fase I	216
Gráfico 6.	Fase de ocupación por décadas.	230
Gráfico 7.	Zona Nororiental década de 2000.	235
Fotos 10, 11.	Quebrada Juan Bobo antes y después.....	252
Fotos 12, 13, 14, 15:	Usos del suelo del sector de estudio.....	258
Fotos 16, 17, 18, 19, 20, 21:	Equipamientos comunitarios del sector.	258
Fotos 22, 23, 24, 25:	Puentes peatonales, sector Andalucía y proyecto habitacional La Herrera.	259
Fotos 26, 27, 28, 29:	Espacio publico bajos de la estación Andalucía	259
Fotos 30, 31, 32, 33:	Espacio público en las quebradas Juan Bobo y La Herrera	260
Fotos 34, 35, 36:	Viviendas en zonas de riesgo.....	262
Fotos 37, 38:	Altura en pisos de las edificaciones del sector.....	263
Fotos 39, 40, 41:	Lotes con varias unidades prediales	264
Fotos 42, 43:	Viviendas de baja calificación predial en el micro territorio de análisis.....	272
Foto 44, 45:	PUI Nororiental. Construcción de infraestructuras públicas de educación, senderos peatonales, plazoletas, metrocales.....	301
Fotos 46, 47, 48:	Proyectos Urbanos en el PUI de la Nororiental. Centro de capacitación CEDEZO, Biblioteca España, Conjunto habitacional Juan Bobo.	302
Gráfico 8.	Generacion de Suelo (para el desarrollo urbano).....	314

LISTADO DE TABLAS

Tabla 1. Formación de Barrios Subnormales en Medellín. Periodo 1840 – 1992.	68
Tabla 2. Indicadores de vivienda censo 2005.	80
Tabla 3. Experiencias sobre titulación y regulación de la tenencia	83
Tabla 4. Distribución de la población colombiana:	117
Tabla 5. Gestión para desarrollar un predio.	144
Tabla 6. Gestión del suelo	146
Tabla 7. Planes parciales aprobados a noviembre de 2009 en Bogotá.	195
Tabla 8. Expectativa de generación de vivienda VIS y Prioritaria a través de los MISN.	202
Tabla 9. Componentes para la intervención en el PUI.	210
Tabla 10. Problemáticas asociadas a los barrios informales	212
Tabla 11. Área de intervención – Fase I.	217
Tabla 12. Área de intervención – Fase II.	219
Tabla 13. Relaciones de Política Internacional y Nacional	220

Tabla 14. Fases de ejecución del PUI.	228
Tabla 15. Esquema operativo del PUI.	228
Tabla 16. Caracterización por Componentes.	236
Tabla 17. Parcelación y manzaneo	242
Tabla 18. Trazado de vías	245
Tabla 19. Diagnóstico de la estructura urbana en el polígono de estudio estación Andalucía.	249
Tabla 20. Aprovechamientos y obligaciones en la Zona 1.	256
Tabla 21. Manzana 0206003	266
Tabla 22. Manzana 0207064	273
Tabla 23. Valores de venta de propiedad raíz. Año 2002.	278
Tabla 24. Estudio del valor del suelo en Medellín y Área Metropolitana a 2010	280
Tabla 25. Precios de venta residencial años 2010 - 2011.	282
Tabla 26. Consolidado precios de venta residencial	283
Tabla 27. Tasas constantes estimadas por tipo de inmueble.	284
Tabla 28. Valores metro cuadrado por el método de la renta.	285
Tabla 29. Homogenización por año.	286
Tabla 30. Valor promedio por m2 de los locales comerciales entre los años 2007 y 2011.	288
Tabla 31. Valorización de la propiedad raíz en Medellín por tipología de enero a diciembre de 2010.	289
Tabla 32. Variación de índices de precios por zona y tipología.	290
Tabla 33. Variación de precios de la propiedad raíz.	291
Tabla 34. Valorización de la propiedad según estudio realizado.	291
Tabla 35. Valores/m2 de la propiedad raíz en diferentes comunas de la ciudad.	293
Tabla 36. Valores de la propiedad raíz en diferentes barrios de la Comuna 2.	294
Tabla 37. Simulación Unidad de Actuación Urbanística, Manzana 0206003	299
Tabla 38. Evolución cronológica del desarrollo territorial y la informalidad urbana en Colombia	

INTRODUCCIÓN.

Las ciudades del tercer mundo están absorbiendo las dos terceras partes del incremento total de la población, convirtiéndose en importantes centros de actividad productiva y crecimiento económico a todos los niveles, y desempeñando un papel primordial en el desarrollo social; sin embargo, la velocidad de su expansión tiene efectos nocivos en la calidad del ambiente urbano, dejando hoy una gran incertidumbre sobre la sostenibilidad y calidad de vida que se espera tener en estos centros urbanos⁶.

En el desarrollo de la ciudad intervienen diferentes agentes que deben "integrarse" para lograr una adecuada sostenibilidad. El funcionamiento de las ciudades no sólo ha asumido la falta de capital, sino que históricamente ha tenido la carencia de personal con capacidad gerencial y de gestión; en la actualidad no sólo se han acumulado los desequilibrios propios de las ciudades que han visto multiplicar su población en pocas décadas, sino que también se tiene el reto de lograr que sean más competitivas y establezcan adecuadas redes de comunicación e intercambio para su desarrollo.

Los cambios en las ciudades y en las políticas públicas deben ser acordes con las necesidades de los ciudadanos y con la constante evolución de la sociedad de la información. La gestión de estos cambios engloba diferentes disciplinas, como son la arquitectura, la gestión de las infraestructuras, la sociología, la geografía humana y física, y el urbanismo en general. Se hace necesario profundizar sobre las nuevas tendencias y la evolución de los centros poblados para desarrollar habilidades que potencien las capacidades de acción para contribuir a una gestión eficaz en diferentes ámbitos profesionales relacionados con la ciudad y su desarrollo.

En el mundo, los centros urbanos inician redes de asociación y fortalecimiento de su imagen a nivel nacional y regional: en el desarrollo actual de las ciudades competir es equivalente a ganar. El escenario de principios del siglo XXI está caracterizado por procesos de fuerte impacto territorial como la globalización económica, cultural y tecnológica, la conformación de nuevos espacios integrados para el desarrollo y la creciente urbanización de las sociedades modernas. Todos los proyectos, independientemente de su escala de impacto urbano deben estar

⁶ Lozano, Alfredo. Programa de Ciudades Sustentables. Organismos responsables: Programas de Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo – UNEP – UNDP, Banco Mundial – OMS – OIT, Gobiernos de Canadá, Dinamarca, USA, Italia, Japón, Suecia, Países Bajos. 1997

orientados hacia la búsqueda de una mejor calidad de vida de la población a partir de una gestión más eficiente y eficaz del espacio urbano.

El desarrollo del territorio es el resultado de un proceso de construcción, reflejo de la calidad institucional, de la organización de los actores, de sus estrategias para afrontar desafíos y oportunidades y de los fenómenos de aprendizaje colectivo; conviene pensar el territorio como un recurso construido a partir de prácticas concretas y comportamientos identificables, que permitan evaluar la capacidad que tienen las ciudades para brindar a los ciudadanos entornos productivos y saludables.

Es así como han surgido nuevas corrientes de pensamiento que analizan los procesos de desarrollo territorial y que consideran al crecimiento económico y al desarrollo social no como producto del libre juego de las fuerzas del mercado, sino como consecuencia de la interacción entre iniciativas privadas y decisiones públicas, entendiendo que las formas que adopta una comunidad para atender sus necesidades y prioridades, influyen directamente su capacidad para sostenerse a sí misma hacia el futuro⁷.

En Colombia, la Ley 388 de 1997, conocida como la Ley de Desarrollo Territorial, dio los lineamientos para la planeación urbana al definir la estructura de formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial - POT⁸ municipales. Antes de la Ley no se contaba con una clara regulación en cuanto a los derechos y deberes urbanísticos, considerados como intrínsecos al derecho de propiedad, y en consecuencia el privado se ha beneficiado de las inversiones en infraestructuras públicas que han transferido a los propietarios del suelo todos los plusvalores generados por las acciones urbanísticas.

En la planificación urbana, el suelo -como recurso natural no renovable- es el factor de discusión y reflexión permanente; la condición de urbanizado lo convierte en un bien escaso y para su desarrollo deben tenerse en cuenta factores como la

⁷ Madoery, Oscar. La búsqueda de enfoques más apropiados para el desarrollo territorial; en: El territorio como factor estratégico de desarrollo; hacia un espacio de gestión metropolitana en el Gran Rosario. Seminario Ciudad Futura; Nuevas Modalidades en Planificación y Gestión de Ciudades. 1999. Pág. 5.

⁸ Los POT municipales en Colombia se aprobaron a partir de 1.998; en 2019 Visión Colombia II Centenario. Construir ciudades amables. Propuesta para discusión. Presidencia República de Colombia; Departamento Nacional de Planeación – DNP, Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial. 2006. Pag. 15.

reglamentación urbana, las características físico – topográficas de su localización, la factibilidad de servicios públicos y de transporte, entre otros. Así, el valor, los usos y la estructura del suelo están regulados por fuerzas de un mercado que hay que evaluar permanentemente.

Ha sido el Estado quien históricamente ha provisto el suelo para las infraestructuras y los equipamientos urbanos sin que el privado revierta, en algunos casos, los grandes beneficios económicos que contribuyan a una equi-distribución socio-espacial en la ciudad; hasta la fecha, la zonificación y la tributación inmobiliaria, han sido los instrumentos más frecuentes que el Estado ha utilizado para intervenir en la acción privada intentando con ello minimizar las distorsiones y avanzar hacia un desarrollo territorial en equilibrio.

El nivel de complejidad del desarrollo territorial tiene en cuenta la apertura económica y comercial de los últimos años. Las nuevas relaciones de producción y de comunicación entre los actores públicos, privados y la comunidad, demandan hoy una provisión adecuada y eficiente de servicios urbanos, así como el fomento de la inversión para atender las necesidades de infraestructura de redes de servicios básicos, vivienda y equipamiento, sin dejar de lado propuestas innovadoras para resolver situaciones críticas de desempleo, hacinamiento, pobreza, entre múltiples factores sociales a tener en cuenta y que redefinen nuevas políticas y propuestas en el ordenamiento territorial.

En Colombia se dispone de los mecanismos de actuación y gestión para la generación de ciudades funcionales, concertadas, planificadas y sustentables. La Ley ha establecido las herramientas para hacer efectivos los propósitos del ordenamiento territorial. La definición de un modelo de ciudad orienta la gestión del desarrollo urbano de manera que estimule la concentración de actividades, active la generación de empleo, disminuya los desplazamientos, permita la reutilización de infraestructuras existentes y promueva el transporte público eficiente, optimizando el uso del escaso suelo urbanizable y evitando el sacrificio de áreas de conservación.

Partiendo del reconocimiento de esta realidad, el presente trabajo desarrolla el marco conceptual de la gestión territorial, definiendo inicialmente los retos y realidades de la planeación urbanística en Colombia y América Latina, a través de conceptos que dan el soporte para la comprensión de los diferentes mecanismos de gestión del suelo desarrollados a la fecha.

El objeto de estudio son las áreas consolidadas urbanas, teniendo en cuenta la gran presión que reciben las ciudades por ser los ejes de las dinámicas comerciales, industriales y de servicios especializados en salud, educación y banca empresarial (o financieros), entre otros. También es necesario reconocer los importantes procesos migratorios de población rural hacia las periferias urbanas, determinantes para cualquier reflexión y análisis de la gestión del suelo en las ciudades colombianas.

Para alcanzar los objetivos propuestos, se parte de una metodología que, de forma sistémica, va desarrollando cada una de las fases de lectura territorial y de propuesta para la construcción de modelos de gestión territorial que permitan a los municipios alcanzar adecuadas transformaciones de uso y ocupación del suelo.

Hoy en día las siete principales ciudades del país agrupan cerca del 45% de la población⁹. Profundizar en los modelos de gestión territorial, obliga a retroceder en el tiempo, para conocer la forma de ocupación de las áreas urbanas e identificar los elementos determinantes que han incidido en el crecimiento acelerado y en la conurbación de los municipios.

Este trabajo está compuesto de siete temáticas: se parte de unas categorías conceptuales y un planteamiento del problema, para dar contexto con algunos elementos de desarrollo y producción de ciudad, y una breve descripción sobre informalidad urbana en Colombia. En el segundo tema se desarrollan algunos antecedentes en relación con el pensamiento de la planeación en Colombia, su evolución y los primeros programas de mejoramiento integral de barrios. El tercer capítulo se basa en el paradigma interpretativo de la investigación. El cuarto, expone el planteamiento de la investigación que ilustra las preguntas, los objetivos, hipótesis, el enfoque metodológico y el cronograma de actividades. El quinto, desarrolla algunos conceptos sobre la planeación urbanística en Colombia y una noción de retos y realidades identificados en las últimas décadas. El sexto, hace referencia a diversos enfoques, estrategias y fundamentos de la gestión del desarrollo territorial y menciona algunas experiencias de gestión de proyectos urbanos que se vienen ejecutando en Colombia, y por último, se enuncia el caso de estudio y el diseño metodológico para abordarlo.

⁹ 2019 Visión Colombia II Centenario. Construir ciudades amables. Propuesta para discusión. Presidencia República de Colombia; Departamento Nacional de Planeación – DNP, Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial. (2006). Pág. 8.

1. CATEGORÍAS CONCEPTUALES Y ANÁLISIS DEL PROBLEMA.

En Colombia, en especial la década de los cincuenta marcó una época importante con el inicio de la formulación de los planes reguladores de las principales ciudades del país, con ellos, se intentó dar las bases para el desarrollo municipal. Los conceptos que se definen a continuación, orientan las categorías conceptuales de la presente investigación, en donde la planeación y la gestión del suelo han sido los mecanismos que han buscado mejorar los desequilibrios hasta ahora acumulados en el espacio urbano; de esta manera se establece el vínculo entre la tradición de investigación de la línea escogida con la investigación propuesta.

Con la dinámica legislativa que ha vivido el país desde principios del Siglo XX y con la aprobación de diferentes leyes que pretendieron orientar una adecuada planificación urbana, se aprueba en 1.989 la Ley 9 de Reforma Urbana. En ese momento se hace el primer esfuerzo en cuanto a regulación urbana, al adoptar un conjunto de mecanismos orientados a facilitar la intervención de las entidades públicas en el mercado del suelo; se promueve la gestión urbana pública y se generan marcos de concertación para la gestión privada o mixta.

Se identificó que la Ley 9 no hacía precisión en cuanto a los principios, objetivos y responsabilidades públicas y privadas propias del planeamiento urbanístico; presentaba dificultades entre planeación y gestión y enfatizaba en aspectos puramente normativos. Reflejaba la ausencia de planes urbanísticos en las ciudades y por consiguiente, todavía en la década de los noventa, los municipios seguían dependiendo de herramientas que tenían también limitaciones para la utilización de los instrumentos de gestión del suelo como fueron los códigos de urbanismo¹⁰. Las normas urbanísticas por sí solas no garantizaban la obtención de los resultados propuestos; en todo caso, era necesario continuar fortaleciendo la capacidad administrativa y de gestión en las diferentes instancias del desarrollo territorial.

El suelo urbano es un bien escaso y con demanda en aumento debido al crecimiento económico y demográfico y al creciente parque automotor público y privado, lo que hace que el comportamiento de los precios sea también

¹⁰ También conocidos como los Estatutos de usos del suelo y construcciones en algunos municipios del país.

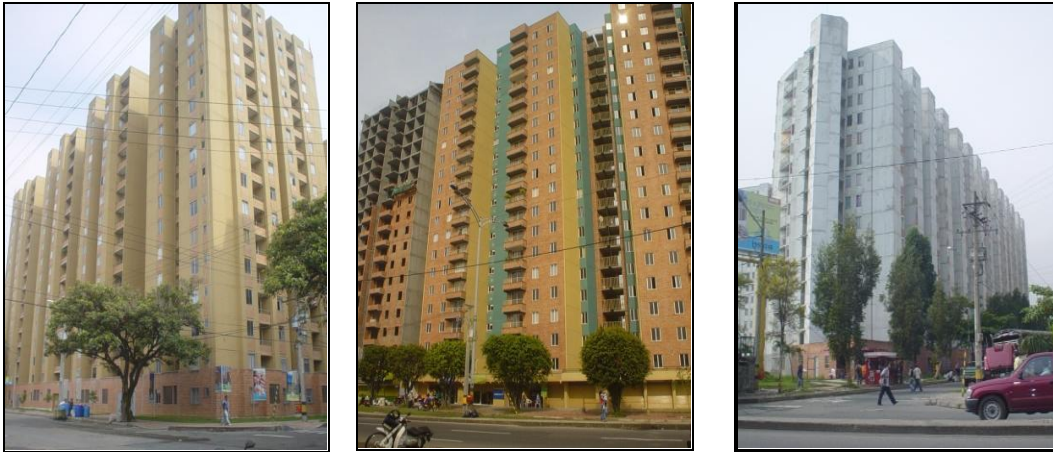
ascendente. Factores como la demanda permanente de suelo urbanizado versus una oferta escasa, los altos precios de los terrenos disponibles y un importante porcentaje de población con bajos ingresos en las ciudades, son en conjunto los elementos que han generado numerosos procesos de ocupación ilegal en diversas zonas en condiciones de pobreza y segregación física, económica y social. Hoy se tiene como resultado una disfuncionalidad en cuanto a los atributos y dimensiones urbanas y un desequilibrio en las relaciones empleo/vivienda, transporte/vivienda e infraestructuras públicas/vivienda.

La continua presión de las dinámicas urbanas sobre la estructura física en áreas destinadas a vivienda, no sólo ha aumentado la densidad habitacional, sino que ha generado el detrimento permanente de zonas verdes públicas y el re-uso de las edificaciones; también ha incidido en la escasez de tierra urbanizable, en las restricciones a la disponibilidad de agua potable en desarrollos que se van consolidando de forma espontánea en la periferia de la ciudad y en la vulnerabilidad ante los desastres, entre otros factores.

En Colombia, los agentes privados con sus proyectos inmobiliarios, generalmente predio a predio y a través de la gestión individual, han intervenido la ciudad cumpliendo con las mínimas obligaciones urbanísticas que, en muchos casos, no compensan el impacto que generan los nuevos procesos de urbanización sobre las infraestructuras públicas ya instaladas¹¹, canalizando la responsabilidad de subsanar los déficit de cobertura en servicios domiciliarios, zonas verdes y equipamientos colectivos a las entidades públicas¹², conservando la misma infraestructura de servicios públicos desarrollada varias décadas atrás. (Ver fotos 1, 2 y 3). El déficit de infraestructura pública acumulado, motivó la reflexión de generar otras formas de intervención del suelo, que evaluara el reparto equitativo de cargas y beneficios y que se crearan las condiciones para una gestión asociada entre propietarios.

¹¹ Este impacto se observa porque la normativa urbana permitía la redensificación en algunos sectores de niveles socio económicos medios y altos, donde el operador inmobiliario demolía viviendas o antiguas bodegas y desarrollaba proyectos multifamiliares, multiplicando en algunos casos de forma considerable la densidad habitacional inicialmente proyectada, esta fue una dinámica bastante generalizada en las últimas décadas en las principales ciudades del país.

¹² Molina, Humberto. (1997). En “De la Reforma Urbana a la Ley de Desarrollo Territorial: un nuevo marco para la planeación y el financiamiento del Desarrollo Urbano.



Fotos 1, 2, 3: Alta edificabilidad otorgada por la reglamentación urbana sector El Chagualo - Medellín.

Fuente: Arbeláez, Luis Fernando. (2006). "Recorridos Urbanos – Una lectura urbana", (ponencia), Jornada de trabajo: Gestión y aplicación de instrumentos en planes parciales de Renovación y Redesarrollo. 26 de octubre. Especialización en Gestión Inmobiliaria. Universidad Nacional de Colombia. Medellín.

La distribución inequitativa de las cargas y los beneficios del desarrollo urbano, se debe a la carencia de una adecuada gestión del suelo que compromete a las administraciones de turno en la aplicación de los instrumentos de Ley; esta falta de comprensión de la planeación, incide en la pérdida de competitividad y productividad urbana.

Aún con la existencia de los POT y con la obligatoriedad para algunas áreas de desarrollar planes parciales¹³; para el caso de Medellín, la segunda ciudad del país, la reglamentación urbanística permitirá seguir desarrollando intervenciones predio a predio, en sectores consolidados de la ciudad que representan cerca del 70% del suelo urbano.

En la últimas décadas, las ciudades colombianas han mostrado dos realidades muy distintas en cuanto al desarrollo urbano, una ciudad formal urbanizada con los mínimos estándares y altas densidades, con ofertas inmobiliarias que no han estado al alcance de la población de bajos ingresos económicos, y la otra ciudad informal, sin control urbanístico y con ausencia de Estado, con diversos sectores

¹³ Son instrumentos de planificación y gestión intermedia que define la Ley 388 de 1.997 de Desarrollo Territorial y los POT municipales han identificado las zonas que deben cumplir con la obligatoriedad de formulación y aprobación de un plan parcial para su desarrollo.

que han acogido un porcentaje importante de la población en condiciones de hacinamiento, insalubridad y vulnerabilidad a desastres naturales.

Hoy se tienen nuevas exigencias en cuanto a los esquemas de gestión urbana que deben dar respuesta a los acelerados procesos de crecimiento en los asentamientos humanos que demandan, además de servicios, nuevos empleos. Son estructuras que deben ser analizadas más allá de lo local, en ámbitos regionales y nacionales. Es a partir de una adecuada gestión de los POT, donde se pondrán en marcha las decisiones de ordenamiento previstas, mediante la aplicación de los sistemas e instrumentos que permitan la viabilidad y eficiencia en la ejecución de lo planeado.

1.1 Las dualidades del desarrollo interno de las ciudades.

Las migraciones rurales que llegan a la ciudad desde la década de los sesenta, han contribuido al crecimiento de las viviendas ilegales en barrios denominados de invasión, que en las principales ciudades representan un porcentaje importante del área urbanizada; son zonas donde predominan las altas densidades y las condiciones habitacionales precarias, habitadas por familias que se caracterizan por los bajos ingresos y la dependencia de la economía informal del rebusque y el subempleo. Son grandes las desigualdades socioeconómicas de los diversos grupos poblacionales, se observó en el caso de Medellín, que para principios de los noventa presentaba el mayor nivel de concentración del ingreso -coeficiente de Gini de 0,516 frente al 0,467 de las otras 11 ciudades consideradas- donde existían grupos de mayores ingresos que presentaban una relación veinte veces superior al de los más pobres¹⁴. A nivel de Colombia y para el año 2005, el 49,2% de la población se encontraba bajo la línea de pobreza nacional y en el 2008, ocupó el segundo lugar en Latinoamérica después de Bolivia en concentración de ingresos con un coeficiente de GINI de 0,58 (Unhabitat 2008).

La situación de pobreza se encuentra directamente relacionada con bajos ingresos familiares, vulnerabilidad frente a los riesgos, falta de oportunidades y acceso a los bienes y servicios en salud, educación, vivienda digna y seguridad, entre otros. Son los POT municipales los instrumentos encargados de trasladar al territorio los objetivos y fundamentos de la Ley de Desarrollo Territorial, para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio, con una base Constitucional que

¹⁴ Análisis hecho por el Centro Nacional de Consultoría en 1991.

postula la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular y el cambio hacia una democracia participativa, con lo cual se abren nuevos espacios para alcanzar una gestión intra-urbana en equilibrio, que resuelvan de forma integral las problemáticas identificadas.

Lo que se ha venido considerando para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los sectores de menos ingresos es orientar las acciones desde los Planes de Desarrollo municipales sobre los factores sociales y económicos que explican la informalidad, en busca de fortalecer las capacidades encontradas en las comunidades para aportar a un desarrollo sostenido que permita la inclusión de nuevos ciudadanos, que participen en la democracia y el desarrollo en términos de políticas; que se definan claramente planes y programas que fortalezcan la competitividad, solidaridad, sustentabilidad e incluso la gobernabilidad de las ciudades.

Con la aparición del Estado Nación se establecen dos lógicas de acceso al suelo. La primera, desde el Estado que se encarga de distribuir el suelo a partir de la asignación institucional -el capital político cuenta para la distribución por parte del Estado-, la otra, es el propio mercado del suelo que se debate entre dos productos, el mercado formal y el informal. En las ciudades existen grupos poblacionales que no tienen la capacidad económica de compra de suelo formal, lo que tienen es la necesidad de la vivienda y acceden a ella de manera informal, adquieren el terreno en procesos de urbanización “ilegal” en algunos casos o de invasión en otros y el desarrollo de la edificación se hace a través de la autoconstrucción, frecuentemente de forma progresiva.

Esta distinción en la definición entre los mercados formal e informal basados en la legalidad e ilegalidad, genera interrogantes acerca de las lógicas de cada mercado, sobre la identificación de las jerarquías o barreras que existen en cada uno de ellos y de los mecanismos que hacen que funcionen de manera independiente. Además existen entre ellos claras diferencias en el tipo de producto inmobiliario que ofrecen y las dinámicas que genera cada mercado. La localización intraurbana en cada uno de ellos es diferente, desde la accesibilidad y la posición socio espacial, las normas de construcción, el potencial de uso, la topografía, entre otros, son factores endógenos a nivel de cada submercado. Cada uno tiene sus propias características en cuanto a las rentas del suelo, la localización y la relación con el entorno cumplen un papel determinante en la configuración socio espacial de los mercados.

En Colombia, el crecimiento desordenado de las grandes ciudades ha sido una constante influenciada por flagelos como el narcotráfico, el narcoterrorismo, las milicias barriales, las disputas callejeras, entre otros. Todas estas expresiones han demostrado la incompetencia de los órganos de control para reestablecer el orden público; son factores que por obra de la presión que ejercen en las comunidades pasan de lo social a lo político.

La violencia incontenida por más de cinco décadas en Colombia ha sido un factor determinante para que se pueblen las ciudades a través de la invasión al suelo y el hacinamiento, producto del desarraigo forzoso o inducido en un marco de conflicto permanente. No se trata solamente de la falta de planificación en el ordenamiento físico lo que ha generado la costumbre de la ilegalidad en la conducta social, también ha influido notablemente la incompetencia de la institucionalidad para desarrollar formas de relación que impongan el respeto al derecho ajeno; situación que ha sido aprovechada por otros agentes para orientar ciertos comportamientos ciudadanos, caracterizados por la falta de sentido de pertenencia y por la exclusión de determinados sectores urbanos que se sienten marginados del desarrollo de la sociedad civil y del Estado.

En el país entre 1938 y 1973 aumentó la relación de número de habitantes respecto al número de viviendas construidas en los centros urbanos mayores a 50.000 habitantes, lo que significó el aumento de familias que no poseían techo, con un déficit acumulado para esa época cercano a 445.000 viviendas; y aunque se han hecho esfuerzos importantes en la construcción de vivienda en el territorio nacional, el déficit ha sido creciente y para la década del ochenta superaba el millón de unidades faltantes (Santana, 1983: 197). El déficit cuantitativo del incremento anual para el lustro 2000 – 2005 se estimó en 91.000 viviendas respecto de los 185.000¹⁵ hogares que se crean anualmente en Colombia, lo que significa que un porcentaje superior al 50% de la demanda en las principales ciudades del país queda insatisfecha, con la única opción de compartir vivienda, lo que incrementa el nivel de hacinamiento o recurrir al mercado informal de la vivienda. Otros estudios expresan que en ese mismo periodo se produjeron en promedio 56.000 unidades por año y el déficit habitacional se encontraba en 2.3 millones de unidades (Contraloría, 2006: 68-69).

¹⁵ Presidencia de la República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación – DNP. Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial. (2006). 2019 Visión Colombia II Centenario. Construir ciudades amables. Propuesta para discusión.

El déficit cualitativo considera la vivienda que cumpla con los requerimientos mínimos para ser habitada en lo relacionado a estructura física, separación de servicios de cocina y sanitarios, disponibilidad de acueducto, alcantarillado, energía y área mínima por habitante; agravada esta situación con el déficit también de servicios sociales en educación, salud, recreación, entre otros.

En materia de políticas públicas, para finales de los setenta y principios de los ochenta, las acciones de las administraciones locales estuvieron encaminadas a mejorar condiciones de servicios públicos y sociales apoyados en recursos y esfuerzos de las organizaciones sociales. Los asentamientos que ya tenían cierto grado de desarrollo, fueron incluidos en los perímetros urbanos y en programas de legalización jurídica y normativa, así como de mejoras físicas de las viviendas.

A principios de los noventa y teniendo como base la Constitución Política de 1991, se definen legislativamente las Organizaciones Populares de Vivienda – OPV, se consagra la posibilidad de expropiación sin indemnización en casos de urbanizaciones piratas desarrolladas en predios privados, se obliga a las entidades públicas del orden nacional a ceder a título gratuito los inmuebles fiscales que fueron ocupados ilegalmente, se obliga también a los Alcaldes a mantener un inventario de viviendas localizadas en zonas de riesgo no recuperable para ser reubicadas en programas de vivienda de interés social – VIS de iniciativa pública; se declara de utilidad pública o interés social la adquisición de inmuebles urbanos o suburbanos para destinarlos a la legalización de títulos en asentamientos ilegales, la reubicación de asentamientos humanos ubicados en zonas de alto riesgo y la rehabilitación de inquilinatos (Fernández, 1993).

La ausencia de lineamientos nacionales para el mejoramiento de los asentamientos humanos incompletos e inadecuados solo ha permitido tratar este fenómeno con enfoques sectoriales y coyunturales con impactos limitados en lo social y económico. Reconociendo que en estas zonas se encuentra un alto porcentaje del déficit habitacional nacional, es urgente generar políticas de Estado que impactarían toda la cadena productiva de la construcción y por tanto las economías municipales y regionales (Contraloría, 2006: 45).

Acciones como el mejoramiento integral de barrios, el mejoramiento y desarrollo progresivo de las viviendas y la organización estratégica del gasto público, pueden ser parte de los mecanismos necesarios para verificar que se alcancen los efectos redistributivos en territorios que seguramente se van convirtiendo en referentes de identidad y trabajo comunitario al valorar las prácticas de autogestión que han

dado como resultado cientos de miles de viviendas y un numero importante de familias que viven en posesión de sus predios o en alquiler.

Muy probablemente se hubieran alcanzado mejores resultados cualitativos de haber contado con condiciones favorables de acompañamiento técnico en los procesos de autoconstrucción. Tratándose de hechos cumplidos, los asentamientos deben considerarse ahora una oportunidad por la importante movilización de recursos que representan, tanto para las administraciones municipales como de crédito de agencias multilaterales.

Las intervenciones que se adelanten en estas zonas, deben ser vistas como actuaciones estratégicas en cuanto a dirección, gerencia y coordinación institucional. Otro factor determinante es la generación de políticas públicas para el acceso a microcréditos para el mejoramiento de las viviendas, que cuenten con tasas preferenciales, bajos costos de transacción y disminución de tramites. En este sentido, existen como clientes potenciales parte de las familias que no cubren las entidades financieras privadas.

Diversos factores antes vistos, deben estar orientados a alcanzar mejores niveles de consolidación urbana, nuevos potenciales de densificación racional y segura, abrir dinámicas de transacciones de compraventa que históricamente han permanecido ocultas, una mejor orientación de la inversión pública en infraestructura y equipamiento, la adecuada participación ciudadana, entre otros; elementos que en conjunto busquen mejorar la calidad de vida en los asentamientos informales.

En el marginamiento¹⁶ urbano, entre las manifestaciones más duras y discriminantes se encuentran la falta de empleo, la ilegalidad en el acceso a la tierra y a la vivienda y la dificultad de acceso, carencia o bajas y deficientes coberturas de los servicios públicos domiciliarios. La población asentada en zonas marginales es llamada vulnerable, caracterizada por grupos de refugiados y desplazados, comunidades forzadas a migraciones y sujetas a serios problemas de desarraigo y pobreza debido a la falta de integración en un ambiente social generalmente desconocido y hostil.

En cuarenta años la composición poblacional rural y urbana en Colombia se logró invertir; una de las causas fue la estrategia adoptada por el gobierno nacional de

¹⁶ Se entiende como ciudad marginal el análisis hecho desde el componente social a los asentamientos urbanos incompletos o inadecuados (Torres, 2011: 285).

los años sesenta que inicia un proceso de crecimiento y modernización de las ciudades, consolidando a la industria de la construcción como uno de los polos de desarrollo. La fuerte presión por el suelo urbano de las últimas décadas, ha desbordado la capacidad de atención de los servicios del Estado, imponiéndose una estructura de informalidad soportada en la urbanización ilegal del suelo, de los servicios y de las normas de construcción de la vivienda.

1.2 Producción de ciudad y espacio urbano

La ciudad como unidad básica de la sociedad contemporánea, posee una alta capacidad de transformación, adaptación y respuesta de cambio a las variaciones de la producción social, cultural y económica en entornos cada vez más complejos. En los centros urbanos en Colombia se concentra el alto porcentaje de la población¹⁷, es donde se genera el 80% de las dinámicas económicas, se prestan casi la totalidad de los servicios financieros y educativos de alto nivel, se genera la producción de bienes industriales y la formación de la mano de obra calificada, el desarrollo de la investigación y la tecnología. Es también donde se aplican las mayores cargas impositivas y donde se generan grandes problemas de contaminación, pobreza, inseguridad y desigualdad social y económica.

La dinámica económica de la ciudad en constante transformación se convierte en el soporte y generación de múltiples relaciones socioeconómicas que apoya la demanda de nuevos productos y servicios. En lo político, la ciudad es el escenario de interrelación entre el Estado y la sociedad, responsable de generar las condiciones para que los pobladores adquieran conciencia de sus deberes y responsabilidades individuales y colectivas; es la plataforma que permite ejercer derechos al ciudadano.

En lo social, la ciudad está comprometida con la generación de condiciones de vida dignas y la promoción de una adecuada convivencia y equidad, potenciando posibilidades para el desarrollo social en un ámbito de diversos orígenes, costumbres, tradiciones y valores; desafortunadamente la ciudad es también el escenario de relaciones de exclusión y marginamiento, de sentimientos colectivos de frustración, resentimiento y violencia que generan otras redes de delincuencia que golpean negativa y permanentemente a la sociedad.

¹⁷ Según el censo del 2005, de los 42'090.502 de habitantes del país, 31'566.276 viven en áreas urbanas y el resto 10'524.226 en áreas rurales.

En lo ambiental, las ciudades tienen un compromiso como consumidoras de recursos renovables y no renovables; como generadoras de desechos y contaminantes, con un porcentaje importante de las comunidades asentadas en zonas de alto riesgo. La ciudad es también la principal receptora de recursos para programas de conservación de bosques y cuencas que regulen el abastecimiento del agua y las maderas, el clima y la conservación de especies. La concentración de contaminantes empieza a generar altos niveles de riesgo; es necesario alcanzar modelos de desarrollo ambientalmente sustentables que garanticen relaciones de equilibrio con el medio natural en procesos de urbanización cada vez más exigentes en cuanto a la demanda de suelo y de sus recursos.

Desde lo físico, el proyecto de ciudad se convierte en una serie de ideas y conceptos que asumen la forma de ideologías urbanas que parten como una iniciativa desde las administraciones públicas o en algunos casos desde el sector privado. Los proyectos urbanos ayudan a la transformación permanente de la ciudad y tienen una serie de aspectos que los condicionan; los económicos, de capacidad de pago, las lógicas de la renta del suelo según la localización y el uso, del gusto del consumidor o la moda. Otros aspectos relevantes son la disponibilidad de suelo, las normas vigentes, los hechos de orden público y político, entre otros.

El espacio urbano tiene como características la densidad poblacional y una delimitación claramente definida. Es el escenario de representación de una sumatoria de hechos sociales, expresión de diversos grupos, y donde se realizan múltiples actividades de convivencia. Con la planeación del espacio urbano se concretan las ideas que hacen posible la transformación o conformación de otros espacios deseados; se convierten en los agentes prestadores de servicios y del suministro de una serie de infraestructuras necesarias para las dinámicas urbanas. El espacio urbano es el escenario que permite la realización de los ideales; es al mismo tiempo el condicionante y el objeto, marcado por características diferenciales para su acceso y posibilidades de desarrollo; su uso está condicionado por variables físicas, económicas, ambientales y sociales.

El desarrollo de los espacios urbanos o las ciudades ha estado caracterizado por la fragmentación física y social; lo que hoy se propone es la ejecución de proyectos

integrales, macroproyectos urbanos¹⁸ que contribuyan a la generación de mejores estructuras y dinámicas urbanas, a través de novedosos procesos de concertación y de coordinación de diversas acciones sectoriales dado el impacto que pueden generar.

Las características del suelo limitan su comportamiento en cuanto a la asignación de recursos, que en algunas ocasiones son decisiones del Estado y en otras, son las inversiones privadas las que complementan los procesos de urbanización. Las intervenciones privadas generan discrepancia entre beneficios y costos privados y sociales, se dan casos que por acciones urbanísticas se crean apropiaciones de plusvalías o pérdidas generalizadas, sin que se incorporen los mecanismos para operar un sistema proporcional de redistribución de beneficios o compensaciones.

1.3 El desarrollo urbano integral. (CONPES 2808)¹⁹

La ciudad como fenómeno social,

“... tiene como componente espacial el proceso de construcción, modificación y reestructuración del espacio urbano ..., las ciudades son el producto de las relaciones de interdependencia entre los elementos de la estructura física y las dimensiones socio económicas en el espacio urbano, contando con la intermediación institucional de los diversos niveles de gobierno y la acción del sector privado y la comunidad” (CONPES 2808: 4-5).

Esta apreciación de integralidad se discutía en 1995, sin embargo, y casi diez años después se presentaba que,

“La Nación ha enfrentado el desarrollo de las ciudades colombianas en forma desarticulada y discontinua, producto de una dificultad para formular políticas territoriales y vincular de manera efectiva el desarrollo urbano con el desarrollo económico y social del país ...” (CONPES 3305, 2004).

Y lo que seguimos discutiendo en la actualidad, son los grandes desequilibrios en las diferentes dimensiones, sociales, económicas, políticas y ambientales,

¹⁸ Según el Artículo 114 de la Ley 388 de 1997, los Macroproyectos urbanos “son el conjunto de acciones técnicamente definidas y evaluadas, orientadas a la ejecución de una operación urbana de gran escala, con capacidad de generar impactos en el conjunto de la estructura espacial urbana de orientar el crecimiento general de la ciudad...”

¹⁹ El Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, fue creado por la Ley 19 de 1958, es la máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como organismo asesor del Gobierno en aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país.

“... no se logro construir la ciudad y la sociedad del Siglo XX ... la ciudad colombiana se encuentra aún en obra negra ... pensar la ciudad no se reduce simplemente a una cuestión de números, se requiere el análisis y el reconocimiento de los factores generadores del cambio tanto de las potencialidades que no existían como los problemas acumulados, entendiendo la dimensión de control que aún ejerce la ciudad sobre los grandes contingentes de población” (Torres (b), 2007: 10-16).

Se considera que para afrontar parte de la problemática urbana en Colombia, es necesario articular ejes determinantes como la vivienda, el equipamiento, el transporte, los servicios públicos domiciliarios, el espacio público y el suelo con las acciones de los diferentes niveles de los entes territoriales, el sector privado y la comunidad con una visión integral del desarrollo urbano.

Las dinámicas poblacionales y los fenómenos de migración rural – urbanos, la baja capacidad de pago de un importante sector de la población y la escasa atención del Estado para atender las necesidades de vivienda, han dirigido a los grupos de bajos ingresos hacia el mercado informal del suelo, que opera por fuera de las normas urbanísticas y genera bajos estándares de habitabilidad. Para la mitad de los noventa el déficit de unidades de vivienda ascendía en Colombia a 2’068.000; de estos hogares el 61% contaba con un ingreso inferior a dos salarios mínimos. El sector de la vivienda esta afectado por el incremento permanente de los precios del suelo, lo que incide directamente en el aumento de los precios de todos los productos inmobiliarios y en mayor proporción afecta la ejecución de operaciones masivas de vivienda de interés social – VIS y VIP²⁰.

La informalidad de la vivienda presente en las ciudades colombianas puede ser objeto de adecuadas políticas de legalización con programas de mejoramientos para zonas de desarrollo urbano espontáneo que pueden generar ingresos futuros para los catastros municipales²¹. De otro lado, la política de subsidios para VIS y

²⁰ La Vivienda de Interés Social – VIS y Vivienda de Interés Prioritario – VIP, es aquella vivienda dirigida a las personas de bajos ingresos en el país y las cuales devengan menos de cuatro (4) Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes - SMLMV, cuenta con un subsidio de vivienda otorgado por las Cajas de Compensación Familiar y el Gobierno Nacional; este se puede recibir en dinero o especie. El valor máximo de la VIS será de 135 SMLMV equivalente \$ 62’302.500 con base en el SMLMV de 2008.

²¹ Esta experiencia corresponde a un programa de mejoramiento de las zonas de desarrollo incompleto de Medellín para el mejoramiento y legalización de 7.000 viviendas. Esta experiencia reportó que cada unidad le generó al Catastro municipal \$ 40.000 que sumaban \$ 280’000.000 anuales, suma con la que se pagaba un tercio de la inversión ejecutada por el municipio. “Programa de asistencia técnica para la gestión de la Política de Vivienda Social y Urbana; Programa de Mejoramiento Integral de Vivienda y Entorno”, marzo de 1.995. Consultoría para el Ministerio de Desarrollo Económico realizada por Patricia Rentería y Carlos Montoya.

VIP ha contado con una escasa asistencia técnica para la gestión de programas y proyectos de vivienda por parte de los municipios, y han faltado estímulos a la gestión municipal orientados a ampliar la oferta de tierras para vivienda popular. Otros factores determinantes son la limitada oferta de VIS; la poca capacidad de ahorro de las familias, la inexistente política de financiación para los grupos más pobres y los ciclos cambiantes de la construcción²², que en conjunto han generado un incremento significativo en el déficit de la vivienda en Colombia. Es mediante la autoconstrucción y la urbanización informal que se ejecuta un importante número de viviendas en las grandes ciudades.

En cuanto a servicios comunitarios, los equipamientos cumplen funciones de uso público o privado para apoyar el desarrollo de actividades multisectoriales. El equipamiento público es construido por el Estado, también puede ser desarrollado por el sector privado y lo constituyen: centros de salud, universidades, guarderías, escenarios deportivos y culturales, centros de exposiciones, plazas de mercado, plazas de ferias, colegios, clínicas, establecimientos del sector financiero, teatros entre otros; su normatividad y construcción está regulada por el Estado.

Los equipamientos en general se pueden clasificar en equipamiento económico, social, institucional, físico, entre otros. También se pueden clasificar en diferentes escalas según su tamaño e impacto en la prestación del servicio que ofrece. Se pueden encontrar equipamientos vecinales, que se distribuyen en forma relativamente homogénea y en proporción a la población; de escala zonal, urbana y metropolitana (Orjuela, 2002).

Otro factor determinante en la economía urbana y regional es el transporte, puede definirse como el movimiento de personas y bienes a lo largo del espacio físico, mediante diferentes modos, terrestre, marítimo, aéreo o a través de la combinación de estos; el transporte se demanda como medio para satisfacer otras necesidades” (Duque, 2007). El transporte como cualquier otra actividad productiva, es parte de la economía; la infraestructura se constituye en un factor de producción y la movilidad en un determinante del costo y del mercado. Las políticas de movilidad y transporte, inciden directamente la planificación territorial y urbana; dado que la movilidad se relaciona con la forma y la distribución de las zonas y funciones

²² En las economías de países emergentes como es el caso de Colombia, el comportamiento del mercado inmobiliario está caracterizado por periodos de auge y crecimiento del sector de la construcción donde el comportamiento de la demanda es generalmente mayor que la oferta, después de estos periodos que duran en promedio de dos a tres años, viene un ciclo de contracción del mercado y de crisis inmobiliaria y financiera.

urbanas, es factor determinante para las decisiones de los individuos cuando se evalúan los tiempos y la operación del transporte.

El transporte urbano representa un eje estructurante en el funcionamiento y desarrollo de las ciudades; como sistema, es determinante en la expansión territorial e incide en el cumplimiento de las distintas funciones urbanas e impacta directamente sobre la calidad de vida de la población ya que su eficiencia permitiría mayor tiempo libre y una mejor calidad ambiental, su funcionamiento incide en la estructura de los precios y usos del suelo. Los sistemas de transporte tienen una relación directa con los niveles de desarrollo de las ciudades y pueden estar articulados para prestar servicios urbanos, suburbanos e interurbanos. El impacto del transporte no sólo es espacial sino funcional entre las actividades económicas, sociales, culturales, administrativas, residenciales y recreativas; es fundamental en la consolidación de los mercados de bienes y de producción, es pues, un factor decisivo en el desarrollo de la ciudad que incide, además, en el comportamiento de las dinámicas cotidianas de la población; ha contribuido y lo seguirá haciendo en el futuro en diversas actividades para el desarrollo de las ciudades.

Otras infraestructuras que determinan la calidad de vida de la población son el agua potable y saneamiento básico, factores que influyen de manera directa en las condiciones de salubridad y el desarrollo económico y territorial de las comunidades, decisivo para la expansión de las diversas actividades (residencial, comercial e industrial) en áreas urbanas. El agua potable es un recurso natural comparable con el suelo o el aire, por tanto es un elemento que se ve afectado por los cambios que se vienen presentando en el medio ambiente. La inversión en infraestructura de agua potable y los principios rectores de la política urbana tienen estrecha relación en factores de competitividad y sustentabilidad urbana, repercuten en el espacio construido y existe una responsabilidad directa con la generación de procesos ilegales de urbanización.

Para el año 2008 en Colombia, se contaba con una cobertura superior al 97% en acueducto y cercana al 92% en alcantarillado para áreas urbanas; en zonas rurales, la cobertura en acueducto era cercana al 72% y en alcantarillado el 68%²³.

²³ Página del Departamento Nacional de Planeación – DNP. Programas Vivienda, Agua, Desarrollo Urbano, Ambiente. Agua y Saneamiento. Estadísticas cobertura de acueducto y alcantarillado. Mediante el Sistema General de Participaciones – SGP, la Nación transfiere recursos a los municipios que representan aproximadamente el 35% de la inversión en el sector para las ciudades principales y en los municipios pequeños se financia casi la totalidad de la infraestructura.

El sector de agua potable y saneamiento básico representa un tema de discusión importante en la agenda de desarrollo económico y social del país. Con la Ley 1151 de 2007, Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2010, en la estrategia Ciudades Amables, se define el programa “Agua para la Vida”, que contempla el desarrollo de los servicios de acueducto, alcantarillado y saneamiento que busca mejorar las condiciones de cobertura, calidad y eficiencia para las regiones; para ello se impulsaran los Planes Departamentales de Agua y Saneamiento Básico²⁴.

En la actualidad, existe una discusión importante para mejorar las condiciones del espacio público en las ciudades. Es un atributo con un alto impacto ambiental y social que incide en la calidad de vida de los habitantes, es el escenario urbano que da soporte a las actividades sociales y culturales. La construcción de espacio público se ve afectada por el alto costo del suelo y el mecanismo que tienen los municipios de las cesiones urbanísticas obligatorias gratuitas, cuando se cumple, no está orientado por un plan de espacio colectivo; el resultado ha sido una serie de áreas residuales que no garantizan la accesibilidad, disfrute y uso de la comunidad. Un aspecto que llama la atención, es que el cambio de uso y aumento de las densidades no contempla la ampliación del espacio público; además de que las redes generales existentes reciben una mayor presión que conducen al colapso de las infraestructuras públicas instaladas.

No menos importante es la ocupación indebida del espacio público por el trabajo informal, los particulares y comerciantes, automóviles, etc; el cerramiento y ocupación de zonas verdes y de los espacios comunes por construcciones no autorizadas, es frecuente.

Foto: ocupación del espacio público en los centros de ciudades colombianas.



Foto 4: Ocupación de espacio público.

Fuente: Presentación “Recorridos urbanos, una lectura urbana”, los activos intangibles de la informalidad. Luis Fernando Arbeláez S. Octubre de 2007.

²⁴ Otros datos de estadística y metas del programa se pueden encontrar en la página de internet: <http://www.sigob.gov/ind/indicadores.aspx?m=487>

La estrategia de largo plazo del gobierno nacional para el 2019 es conocida como “Ciudades Amables”, con la prioridad de construir ciudades ordenadas, bajo un modelo de desarrollo urbano planificado en el que los atributos urbanos cumplen un papel importante para alcanzar esta meta. Se espera incrementar el espacio público por habitante, en vivienda se busca evitar la conformación de asentamientos precarios, ofrecer una cobertura universal en agua potable y saneamiento básico; para la ciudades de menos de 300.000 habitantes se espera fomentar modelos alternativos de transporte e implementar sistemas de transporte integrado para las principales ciudades del país.

Desde finales de la década de los ochenta con la Ley 9 de 1989 de Reforma Urbana, se dio inicio a la reflexión a nivel nacional para transformar mediante instrumentos adecuados la forma de la planeación urbanística en Colombia, teniendo en cuenta el momento que vivían las ciudades y las relaciones de intervención de los distintos agentes, evaluando sus propósitos, derechos y obligaciones urbanísticas. Posteriormente se incorporarían nuevos instrumentos de planeación y gestión urbanística con la aprobación de la Ley 388 de 1.997, se contemplan una serie de opciones para actuar e intervenir, a partir de propósitos, derechos y obligaciones urbanísticas que buscan un equilibrio en el desarrollo de las ciudades con la ejecución de proyectos integrales que aporten el espacio público, los equipamientos colectivos y la infraestructura de servicios de forma proporcional a las densidades poblacionales que generen, pero ninguna de las Leyes ha mencionado las acciones a seguir para el caso de la ocupación ilegal de predios, es mediante proyectos de legalización, titulación y regularización urbanística que inicie cada municipio, con una importante participación del Estado en la dotación de infraestructura de servicios urbanos, como se pueden ir incorporando los asentamientos informales a la legalidad del desarrollo urbano.

El cumplimiento y la calidad de los atributos urbanos tienen una relación directa con los fenómenos de la informalidad y la pobreza en las ciudades, lo que normalmente vincula procesos urbanos generados por fuera de la reglamentación normativa. Son muchos los factores que inciden en la construcción informal en la ciudad, sobresalen la creciente población urbana que demanda alojamiento, las dificultades de empleo e ingresos, los altos costos del suelo y de la vivienda del mercado formal, sin dejar de lado los continuos flujos migratorios por la problemática rural en Colombia; también incide el desempleo y el subempleo, y la baja remuneración de estos; la ausencia de programas oficiales para la generación de suelo urbanizable y de vivienda de bajo costo, la falta de una política de

financiación para las familias de menores ingresos, entre otros, como factores determinantes en esta realidad urbana y social de las ciudades.

Es notorio el impacto que este tipo de desarrollos tiene en el desorden de las ciudades, contribuyendo al encarecimiento para el resto del municipio de la provisión de los servicios urbanos básicos y sus infraestructuras. Cada administración ha realizado avances que resultan insuficientes para resolver una problemática que avanza muy por encima de los programas de mejoramiento barrial que han adelantado las diferentes Alcaldías. En la actualidad se han superado las fases de legalización de vivienda y de reconocimientos normativos, para desarrollar propuestas de regularización urbanística que incluyen la generación de diversos medios de transporte, suministro de servicios públicos domiciliarios, pavimentación de vías y construcción de andenes, mejoramiento y ejecución de equipamientos, generación de espacios públicos y reubicación de viviendas localizadas en zonas de riesgo no mitigable.

El modelo de desarrollo urbano en Colombia se ha caracterizado en las últimas décadas por una serie de actuaciones puntuales e individuales lideradas por los agentes privados, con resultados frecuentes de baja generación de infraestructuras públicas, minimizando cada vez los estándares del desarrollo territorial. Desde el Estado, no se ha contado con una política territorial que oriente una forma de intervención adecuada y deseada, que incorpore un alto sentido social; por el contrario, han sido las fuerzas del mercado quienes han controlado y regulado el desarrollo y ocupación del suelo. Con todo esto, los municipios en Colombia han mostrado grandes necesidades de capacitación y fortalecimiento institucional para avanzar en las discusiones entorno a mejorar la capacidad técnica y económica que de como resultado una mejor gestión del suelo.

1.4 Informalidad urbana en Colombia.

Los factores estructurales de la informalidad urbana en Colombia tienen fundamento en las grandes fuerzas de la sociedad, las estructuras económicas y las leyes de reproducción social (Torres 2007, 53 – 93). El estudio del comportamiento interior de la ciudad tiene componentes determinantes como el empleo, las rentas e ingresos de la población y las estructuras sociales y urbanas que se establecen en cada porción del territorio.

Lo urbano no formal, es una manifestación normal ante la ausencia de alternativas institucionales o legales (Torner 1965). La autoconstrucción es una forma de solución a las deficiencias de vivienda en los países en desarrollo, caracterizada por el bajo costo, el rápido acceso a las infraestructuras de servicios y la relación con los lugares de trabajo. En los programas de mejoramiento barrial que se han adelantado en el país, los diferentes actores sociales de la comunidad, el Estado y el sector privado, de acuerdo a sus intereses sociales, políticos, económicos o culturales, definen el tipo de ocupación y consumo del suelo y de la estructura urbana. También se ha analizado la generación de asentamientos informales cercanos a los centros y en la periferia de las ciudades, generados por procesos migratorios de expulsión y desigualdad social de la población rural²⁵.

Los asentamientos informales son la respuesta espontánea, desordenada y no sujeta a la regulación del uso del suelo y de la construcción de edificios generada por la población de bajos ingresos (Torner 1965). Como característica, presentan una agrupación irregular, con calles estrechas, deficiencia en infraestructura de servicios públicos, con unidades de vivienda que se han desarrollado progresivamente y frecuentemente presentan importantes grados de hacinamiento.

Un aspecto relevante, es que estos asentamientos representan un alto porcentaje de ocupación del suelo urbano en ciudades de países en desarrollo; se localizan de forma dispersa y se encargan de manera no controlada, de ir aumentando el perímetro municipal. Estos procesos se inician con la acción de ocupación de baldíos a través de la urbanización pirata o la invasión, seguido del proceso de autoconstrucción de las viviendas; en lo social, se generan organizaciones de autodefensa. En un tiempo no definido llega el Estado para dotar el asentamiento de servicios e infraestructuras públicas, mejoramientos y en algunos casos, construcción de vivienda nueva para relocalizar familias asentadas en zonas de alto riesgo. Para estos procesos de regularización de asentamientos informales, se adelantan tres acciones básicas, la jurídica para definir la tenencia del suelo, la físico – espacial que establece las normas mínimas de urbanismo, y la dotación de infraestructuras urbanas.

La ciudad autoproducida es el reflejo del conflicto armado que ha vivido el país desde 1950 hasta nuestros días; es una forma de construcción de ciudad y

²⁵ Bahr Jurgen y Gunter Mertins son dos autores alemanes que en 1985 desarrollaron la investigación “Un modelo de diferenciación socioespacial de las metrópolis de América Latina”; consideraron la calidad material y configuración de las construcciones, las condiciones jurídicas del suelo y la estructura socioeconómica de la población.

sociedad que ha encontrado en extensas zonas de las ciudades colombianas, una forma de ocupación. Según datos del Departamento Nacional de Planeación - DNP-, en el 2005, más del 25% del suelo urbanizado en el país, se ha desarrollado a partir de la autogeneración de condiciones de habitabilidad y vivienda. La discusión que aún está por darse, es la relación entre la ciudad informal y los modelos de desarrollo que cuentan con políticas públicas todavía insuficientes para atender la diversidad de problemas socio – económicos, físico – espaciales, ambientales y culturales que aumentan cada día la pobreza y exclusión de la población.

Las políticas públicas tampoco han contribuido a un modelo de desarrollo compartido e incluyente, que lejos de aportar en la solución de las problemáticas sociales identificadas, tienen una gran responsabilidad histórica y actual en el crecimiento y consolidación urbana; caracterizado por los déficit en las dimensiones territoriales, la exclusión y la pobreza en la que vive cerca del 50% de la población de las principales ciudades en Colombia²⁶.

Interpretando el texto de Hernando Sáenz Acosta en su ponencia “La informalidad en los mercados de vivienda como reto en la generación de propuestas de análisis complejo acerca de los procesos urbanos”, expresa, que el acceso al suelo y a la vivienda significa que independientemente de los ingresos y de una situación laboral en relación a un mercado “formal” o “informal”, toda familia debe tener acceso y seguridad a un techo en condiciones urbanas y humanas razonables. No se trata necesariamente de establecer una escala de valores en las lógicas del mercado de capitales, se habla de la reproducción de condiciones de habitabilidad integrales; por lo tanto el término formal o informal queda en entredicho.

El acceso al suelo y a la vivienda de familias de bajos ingresos económicos, debe ser entendido en el marco de otras dinámicas populares urbanas, dejando de lado el parámetro de medida del mercado inmobiliario, derivado de la estructura capitalista de la renta, la ganancia y la acumulación; nos encontramos ante otras formas de producción, diferentes y aparentemente caóticas; son procesos recurrentes, emergentes, donde contrasta la racionalidad de las normas con patrones de subsistencia, donde los parámetros de valor son de tipo social y de redes que se van conformando en el tiempo y que trascienden las intervenciones

²⁶ Presidencia República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación – DNP, Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial. (2006). 2019 Visión Colombia II Centenario. Construir ciudades amables. Propuesta para discusión. Bogotá.

físicas hacia relaciones económicas y culturales, donde el conjunto de la población lo que busca es obtener una mayor seguridad para sus hogares.

1.4.1 Informalidad en el acceso al suelo.

Las formas de ocupación del suelo y de las construcciones, han generado la irregularidad, ilegalidad o la informalidad urbana que se conoce en extensas áreas de las ciudades y que han dado origen a diversos programas de regularización o de incorporación de estos asentamientos a la formalidad; y es ésta última, la que define los parámetros de lo no formal, de lo que no está sometido a las reglas y que establece como necesario la incorporación de la marginalidad al sistema urbano, como una estrategia de desarrollo de los países latinoamericanos.

Se sabe que el mercado formal de la tierra urbana y de las políticas de gestión de tierras por parte del Estado, han establecido unas condiciones que hacen imposible que acceda la población en condición de pobreza, caracterizada en muchos casos por los bajos salarios o por la falta de empleo. Otro factor a tener en cuenta, es la cantidad de tierra baldía urbana -de alto costo- que existe en las Áreas Metropolitanas y sobre las cuales sólo se han tomado algunas medidas de tipo fiscal, definidas sin criterios de equidad social, impositivas en cuanto a mayor pago de impuesto predial en algunos casos, pero sobre las que no se han generado políticas normativas para su desarrollo y contribución a disminuir los déficit de vivienda identificados.

Otros factores determinantes son, que la dinámica del mercado del suelo está directamente relacionada con los períodos inflacionarios, lo que va determinando los precios que se le asignan en función de la demanda para los diversos usos; y el funcionamiento del sector financiero, que establece el tipo de retenciones que se le asignan según las posibilidades de pago. Las normas urbanas también son responsables en la estructura de los precios del suelo, en la medida que sean más o menos exigentes en la dotación de servicios en los procesos de desarrollo.

En Colombia desde 1968 se empieza a controlar de manera parcial la urbanización “pirata” y en 1979 se flexibilizaron las normas permitiendo los loteos ilegales (Clichesky 2003: 12). Con la Ley 9 de 1989 de Reforma Urbana, se definen instrumentos como los bancos de tierra y la extinción de dominio para inmuebles que no cumplían una función social, así como otros de carácter financiero, además la Ley otorga a los municipios la autonomía sobre la regulación del mercado de

suelo. La lógica de la ilegalidad en el mercado del suelo radica en las rentas que se generan por la evasión de los costos que representa el proceso de urbanización; aunque también se ponen en el mercado algunas tierras protegidas, de riesgo geológico y de propiedad estatal. Se trata de acciones donde participan diferentes agentes, en algunos casos se originan en el propietario del predio rural o urbano, pasando por loteadores clandestinos, a cooperativas de vivienda y agrícolas, la iglesia, ONGs, asociaciones de vecinos, entre otros, y el recurrente apoyo político en diversos procesos, que inicia con la promesas de generación de infraestructuras y legalizaciones a cambio de votos. Se trata de un mercado donde influyen diferentes aspectos históricos, macro económicos y sociales de política urbana, existe una amplia variedad de factores que orientan este comportamiento que de alguna manera ha contado con la tolerancia gubernamental.

Para las familias de ingresos económicos bajos que inician el proceso de adquisición de un lote, el documento que media es “la promesa de compraventa”, en localizaciones que se caracterizan por las altas concentraciones de densidad poblacional y enormes deficiencias de estándares habitacionales en cuanto a espacio público, accesibilidad, infraestructura de servicios domiciliarios y equipamientos colectivos.

1.4.2 Regularización y políticas públicas.

La compleja realidad de estos procesos de ocupación, debe trascender lo relacionado a la tenencia del predio y la solución de problemas urbano – ambientales, a programas que ayuden a la reducción de la pobreza y la violencia, que mejoren la inclusión social – urbana y la seguridad de permanencia, aspectos que favorecen el reconocimiento a la propiedad y la inversión, así como a la incorporación al mercado formal del suelo y la vivienda. La situación de informalidad en el acceso al suelo empeora con el paso de los años y con ella, una mayor inequidad que en décadas pasadas; para esto, los gobiernos locales han intentado establecer políticas orientadas a mejorar condiciones de habitabilidad y a definir la relación de tenencia del predio a través de programas y proyectos de legalización y regularización urbana.

En 1996 la legislación colombiana ordenó la legalización de los barrios existentes y en 1998 se implementó el “Programa de Desmarginalización de Barrios” que buscaba mejorar las deficiencias en infraestructura y servicios sociales para la población. Se legalizaron más de 320 barrios hasta el año 2001 y alrededor de 173

se encontraban en proceso de aprobación (Aristizábal y Ortiz 2002). En general no existieron políticas y directrices de intervención, sólo se generó alguna infraestructura comunitaria sobre el espacio residual que dejó el proceso de ocupación. Otros programas con financiamiento parcial del BID, han estado orientados al mejoramiento de vivienda y entorno urbano con intervenciones en la red vial, equipamiento comunitario y servicios públicos. Para 1998 el subsidio otorgado para familias de bajos ingresos económicos era cerca de US 3000 (Brakarz 2002). Otro aspecto, fue la flexibilización que se hizo de las normas y de los parámetros urbanísticos para los programas de regularización, y con un mayor conocimiento de esta situación, se ha ido generando una reglamentación especial incorporada en los POT municipales, que diferencia estas zonas con el resto de la ciudad.

Con diferentes acciones, lo que se ha logrado es, que lo que antes era la ciudad ilegal, hoy es legal para los pobres. Desde hace varios años se ha aceptado el pago de impuestos y se ha planteado la flexibilización de las normas; ha sido determinante también la evaluación de diferentes fases de la regularización en aspectos urbano ambientales, dado que algunos procesos sólo llegan hasta la titulación de predios. Los procesos recientes de regularización urbana han contado con una participación comunitaria activa que ayuda a fortalecer los vínculos sociales entre la población, tanto desde la etapa de formulación de los proyectos como en la ejecución y funcionamiento -caso Metrocables de las Comunas de Medellín- y aunque la segregación físico – espacial y socio – económica seguirá existiendo, en países donde la pobreza y la indigencia aumentan constantemente, es importante reconocer los esfuerzos que se están realizando en la actualidad.

Con la regularización se estimula el mercado del suelo al generar una demanda de un nivel económico un poco mayor al de la población original del asentamiento y se abre también una nueva oferta para quienes mantuvieron la expectativa del negocio inmobiliario; de ésta manera, se generan nuevos procesos de ocupación y de densificación debido a la demanda permanente y creciente de suelo y vivienda para las familias de bajos ingresos económicos. Otra situación que se puede presentar, es que las viviendas regularizadas generan pagos de impuestos y tasas que define el Estado, y por lo tanto, puede ser causante de expulsión de población por imposibilidad de pago o por una revalorización considerable según la localización en la ciudad; razón por la cual se pueden generar nuevos desplazamientos y ocupación de otras zonas.

En Colombia la legalización de los asentamientos humanos de origen informal conformados por viviendas de interés social -VIS-, la adelantan las administraciones municipales o distritales, que reconocen la existencia de los asentamientos desarrollados y consolidados antes del 27 de junio de 2003, se aprueban los planos urbanísticos y los incorpora al perímetro urbano, se regularizan los usos del suelo y se expide la reglamentación urbanística que regirá los futuros desarrollos. Esta legalización no es garantía de dotación de servicios públicos domiciliarios, de la construcción de obras de infraestructura, ni de la formalización de los derechos de propiedad a favor de los poseedores.

La acción de legalización es una parte del proyecto integral de desarrollo territorial, orientado a mejorar la calidad de vida de la población, y debe conjugarse con otros proyectos que adelanta el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial - MAVDT- como son el saneamiento de la propiedad inmobiliaria, la recuperación y sostenibilidad del espacio público y la titulación gratuita de predios en desarrollo de la VIS; todas éstas acciones las amplía el Decreto 564 de 2006 y las normas de contención del crecimiento urbano. La legalización forma parte del proceso de formalización urbanística que contempla la revisión de la conformación predial, las posibles afectaciones ambientales o de riesgo geotécnico y la ocupación de áreas destinadas a proyectos de infraestructura urbana establecidas en el POT -áreas que serán excluidas de la legalización- y sobre las cuales se adelantarán acciones de restitución o reasentamiento.

Los procesos de legalización de asentamientos informales se gestan desde las entidades territoriales; deben incorporar propuestas metodológicas de gestión del suelo y generación de normas a través de instrumentos técnicos y legales, que reconozcan las particularidades de cada sector en busca de mejorar la calidad de vida de los habitantes. El Artículo 48 de la Ley 9 de 1989, establece que los Consejos territoriales y las juntas metropolitanas podrán delegar en los Alcaldes la legalización y regularización de urbanizaciones constituidas por VIS, integrándolas al perímetro urbano o de servicios; también se dan los parámetros para la legalización de asentamientos humanos por fuera de los perímetros municipales.

Diferente normativa se ha generado en el país como Ley 66 de 1968, relativa al control a la construcción de vivienda, y otras orientadas a imponer sanciones urbanísticas de tipo pecuniario; de tipo penal a enajenación ilegal; instrumentos del ordenamiento territorial y lo relacionado con licencias, multas y suspensión de servicios públicos por infracciones urbanísticas; asesoría a los entes territoriales por parte del MAVDT en los procesos de titulación gratuita a desarrollos de VIS,

una vez los terrenos hayan obtenido la respectiva legalización; Normas Urbanísticas que regulan el uso, la ocupación y el aprovechamiento del suelo, y definen la naturaleza y consecuencias de las actuaciones urbanísticas; y la más reciente, el Decreto 564 de 2006: que reglamenta la Ley 388 de 1997 y profundiza sobre la denominación de las licencias y orienta la “legalización” como un instrumento de gestión local para generar ciudad.

Posterior al proceso legal de urbanismo -legalización-, continúa la transferencia del derecho de dominio de los predios desenglobados a favor de particulares y de los bienes de uso público a favor del municipio o distrito. Estos procesos tendrán un manejo diferencial si el asentamiento se encuentra sobre predios fiscales o sobre terrenos propiedad de particulares o indeterminados; en todo caso, la legalización de asentamientos humanos de origen ilegal puede adoptarse como una política del POT municipal o distrital, orientada a lograr una integración a la legalidad urbana y no debe ejecutarse de manera aislada como se ha hecho en la mayoría de los casos. Para profundizar sobre este tema, el MAVDT expidió la Guía de Saneamiento y Titulación de la Propiedad Pública Inmobiliaria en diciembre de 2005.

Gráfico 1. Acciones de Gestión Urbana



Según los investigadores, la regularización no está orientada a disminuir la pobreza, pero si puede ayudar a mitigarla. Las políticas públicas que se definen pueden estar orientadas hacia distintas finalidades: normativas y de planeación, financieras y de gestión, en todo caso, la intención tendrá una relación directa con el mercado del suelo. Cada asentamiento tiene características propias, se

recomienda evaluarlas, reconocerlas y explicarlas, para identificar posibles efectos no deseados; es la comunidad el agente determinante que debe acompañar estos procesos, para que de alguna manera se de garantía de la sostenibilidad futura de las propuestas y proyectos formulados. (Ver gráfico Acciones de Gestión Urbana).

La nueva tendencia en los programas de regularización esta orientada hacia la generacion de Proyectos Urbanos Integrales -PUI-, que además de generar infraestructuras de servicios públicos y comunales, mejoramientos de vivienda y en algunos casos vivienda nueva para reubicar familias localizadas en zonas de riesgo, contemplan la generación de programas sociales de acompañamiento a los procesos, a través de capacitaciones para la generación de empleos, que busca mejorar las condiciones de vida de la población y con ello, el fortalecimiento institucional.

2. ANTECEDENTES.

Con esta ligera descripción de antecedentes, se pretende evidenciar el pensamiento y las acciones que se dieron en el país en relación con la planificación urbana desde principios del siglo pasado, propiamente en la década del veinte con la adopción de acuerdos municipales de normas de construcción y urbanismo bajo las directrices de los planos futuros, y en las décadas del treinta y cuarenta, el trabajo adelantado por Kart Brunner²⁷ (Pérez, 2006: 9). También se destacaron algunas leyes que intentaron definir la ruta de la planeación nacional, departamental y municipal; entre ellas cabe mencionar:

- Ley 88 de 1947, que reglamentaba los planes reguladores como instrumentos de planeación urbana.
- Ley 19 de 1958, concretó las iniciativas de desarrollo de la planeación integral.
- Ley 61 de 1978, que definió los planes integrales de desarrollo.

²⁷ Kart Brunner. Ingeniero-arquitecto austriaco que realizó destacadas obras e intervenciones urbanísticas en Chile y en Colombia. Entre 1934 y 1939 dirigió el Departamento de Urbanismo de Bogotá donde diseñó varios barrios, el trazado del Barrio Popular del norte y la avenida Caracas.. Fue profesor de la Universidad Nacional de Colombia. En Medellín realizó por su parte la urbanización Laureles. Trabajó en proyectos en Manizales y Barranquilla. En 1947 regresó a su país natal.

- Ley 9 de 1989, de Reforma Urbana.
- Constitución Política colombiana de 1991.
- Ley 152 de 1994, Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, sentó las bases del desarrollo económico y social nacional, departamental y municipal. Estableció los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo de la Nación y de los entes territoriales.
- Ley 388 de 1997, de Desarrollo Territorial.

Han sido múltiples los esfuerzos e intentos de regulación del crecimiento urbano, no sin dejar de lado las misiones internacionales que a mediados del Siglo XX asesoraron diversos países latinoamericanos para sentar las bases de la planeación de la segunda mitad del siglo y que derivaron en la generación de instituciones y organismos internacionales y nacionales, algunas de ellas desaparecidas, y cuyo legado es el esfuerzo que se ha hecho y el que se continúa, por intentar mejorar las condiciones de vida de nuestras ciudades.

2.1 La planeación del desarrollo.

El final de la segunda guerra mundial marcó un momento de decisiones políticas y económicas en busca de mejorar las precarias condiciones del desarrollo social, económico y físico-espacial en el cual se encontraban países como Colombia. Algunos organismos de cooperación internacional ofrecieron recurso humano y económico para adelantar programas de capacitación y apoyo a proyectos sociales a través del envío de misiones de expertos.

El origen de la planeación del desarrollo en occidente se dio hacia la década del treinta del siglo pasado y su fundamento fueron las recomendaciones de misiones internacionales quienes sugerían la intervención estatal planificada de la economía soportada en los postulados del New Deal o Nuevo trato²⁸. Los gobiernos

²⁸ El New Deal o Nuevo trato es el nombre dado por el presidente estadounidense Franklin D. Roosevelt a su política intervencionista puesta en marcha para luchar contra los efectos de la Gran Depresión en Estados Unidos. Este programa se desarrolló entre 1933 y 1938 con el objetivo de sostener a las capas más pobres de la población, reformar los mercados financieros y redinamizar una economía estadounidense herida desde el Crac del 29 por el desempleo y las quiebras en cadena.

Se generaron leyes de reforma de los bancos, programas de asistencia social urgente, programas de ayuda para el trabajo, leyes sindicales de protección y programas de ayuda para agricultores y trabajadores ambulantes. El gobierno realizó así inversiones importantes y permitió el

implementaron medidas administrativas y fiscales que permitieran la operación del Estado benefactor que tenía como unos de sus objetivos la construcción del sistema de planeación en sintonía con los organismos multilaterales creados para apoyar la formulación de planes de desarrollo en la mayoría de los países latinoamericanos, para alcanzar una de las metas como era la racionalización del gasto público. Entre los organismos que participaron se destacaron la Organización de Estados Americanos – OEA-, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. –CEPAL-²⁹ y el Banco Interamericano de Desarrollo – BID-³⁰.

Con el apoyo de los Estados Unidos a través del Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento –BIRF- y después el Banco Mundial, se financió la misión dirigida por Lauchlin Currie³¹, economista, asesor y autor de la política del New Deal. Currie a través del informe “Bases de un programa de Fomento para Colombia” recomendó estructurar un sistema de planeación económica para que el gobierno organizara el gasto público; recomendaciones que dieron origen al Consejo de Política Económica y Social –CONPES- y al Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos; iniciativas que buscaban cumplir los objetivos del desarrollo económico ligado al territorio y el desarrollo económico con base en el empleo urbano. El control de la inversión pública y el desarrollo urbano eran para Currie el fundamento del desarrollo nacional.

acceso a recursos financieros a través de las diversas agencias gubernamentales. Los resultados económicos fueron moderados, pero la situación mejoró.

El New Deal tuvo un innegable éxito en el plano social. La política llevada por el presidente Roosevelt cambió el país mediante reformas y no mediante una revolución.

²⁹ La CEPAL es una de las cinco comisiones regionales de las Naciones Unidas y su sede está en Santiago de Chile. Fue creada en 1948 y comenzó a funcionar ese mismo año, pero no fue hasta 1984 que se decidió su nombre actual.

³⁰ El Banco Interamericano de Desarrollo –BID- es la más grande y antigua institución de desarrollo regional. Fue establecido en diciembre de 1959 con el propósito de contribuir a impulsar el progreso económico y social de América Latina y el Caribe. El BID es la principal fuente de financiamiento multilateral para programas y proyectos de desarrollo económico, social e institucional de América Latina y el Caribe, incluidas las reformas de políticas y sectores y la promoción de inversiones públicas y privadas.

³¹ Lauchlin Currie fue un economista canadiense nacido en Nueva Escocia, nacionalizado colombiano. Se desempeñó como asesor económico en el gobierno de Estados Unidos y de Colombia, países en donde fue catedrático y propuso diversas políticas económicas. Fue el creador del sistema UPAC (Unidad de Poder Adquisitivo Constante) que revolucionó el ahorro en Colombia, sistema mediante el cual, veinte años después de su creación, se habían construido 951 mil nuevas viviendas y había 6 millones de cuentas de ahorro. Currie formuló el “Plan de las Cuatro Estrategias” en 1971 durante el gobierno de Misael Pastrana, dándole un decisivo impulso a la construcción de vivienda.

Como resultado de estos esfuerzos de cooperación se destacan acuerdos como Alianza para el Progreso (que dada la importancia de esta propuesta para Colombia se desarrollará de manera sucinta en una acápite mas adelante), el Programa de Cooperación Técnica Estadounidense y la División de Vivienda y Planificación Urbana de la Unión Panamericana. Programas que hacían énfasis en alternativas de apoyo para la solución a las problemáticas de vivienda y planeación urbana que estaban presentando los principales municipios del país debido al aumento acelerado de su población (Pérez, 2006: 9–32).

Un esfuerzo importante realizado en Colombia para enfrentar las problemáticas de la urbanización fue la Ley 88 de 1947 que reglamentaba los planes reguladores como instrumentos de planeación urbana; de allí surgieron las oficinas del plano regulador. Esta legislación soportó la contratación de Le Corbusier³² para la elaboración del Plan Piloto de Bogotá y a Wiener³³ y Sert³⁴ para la elaboración de los Planes Reguladores de Medellín, Cali y Bogotá; sin embargo estos instrumentos de planeación de los usos del suelo tuvieron un bajo impacto en la solución a los problemas urbanos del país.

2.2 La planeación del desarrollo económico y social, y la planeación integral en Colombia.

Para inicios de los años cincuenta, el sistema económico nacional estaba adoptando una serie de medidas bajo las directrices de la planeación del desarrollo de acuerdo a las orientaciones de las Naciones Unidas con participación de la OEA, la CEPAL y la Alianza para el progreso. Las propuestas estaban orientadas a países con bajo nivel de bienestar material y buscaban mejorar condiciones para el desarrollo a través de inversiones públicas que posibilitaran y estimularan la generación de actividades económicas y la inversión privada.

La CEPAL fue el organismo encargado para adelantar el estudio de las tendencias económicas y sociales de mediano y largo plazo de los países latinoamericanos y

³² Charles Édouard Jeanneret-Gris, conocido como Le Corbusier, fue un teórico de la arquitectura, arquitecto, diseñador y pintor suizo nacionalizado francés. Es considerado uno de los más claros exponentes del Movimiento Moderno en la arquitectura y uno de los arquitectos más influyentes del siglo XX.

³³ Paul Lester Wiener fue un arquitecto y urbanista alemán que desarrolló obras y ejecutó proyectos de grandes proporciones en toda América.

³⁴ Josep Lluís Sert López fue un arquitecto español. En 1927 se incorporó al estudio de Le Corbusier y colaboró con él durante varios años.

del Caribe. Las teorías que se presentaron fueron las generación de políticas de industrialización soportadas en cambios estructurales como la generación de una reforma agraria para el desarrollo agropecuario, la diversificación de la producción exportadora, el fortalecimiento de los mercados internos a partir de la generación de materias primas y una reforma tributaria que permitiera aumentar el recaudo para la financiación de infraestructuras públicas. También recomendaron la sustitución de importaciones, las inversiones extranjeras, mejorar el intercambio comercial con ayuda extranjera, el control de la inflación y la estabilidad monetaria, inversiones sociales en vivienda, hospitales y servicios públicos. Para llevar a cabo estas operaciones los planes de desarrollo apoyaban la transformación institucional y la creación de nuevas entidades públicas. Los resultados fueron de bajo alcance debido a los sistemas políticos poco estructurados.

El Programa de Cooperación técnica estadounidense con sede en Puerto Rico además difundió para los países latinoamericanos la metodología de planeación integral liderada por el poder público y materializada por las técnicas de planeación, la generación de espacios de participación y la solución a necesidades básicas como la vivienda; conceptos que consideraban principios de planeación económica, física y social propios del New Deal. En ese contexto, se crean en Colombia el Centro Interamericano de Vivienda y Planeamiento –CINVA³⁵-, la Sociedad Interamericana y Colombiana de Planeación –SIAP³⁶- y la Sociedad Colombiana de Planificadores –SCP³⁷-; centros encargados de ofertar cursos de vivienda y planeamiento a través de becas a estudiantes latinoamericanos.

En la planeación integral, el debate ideológico del periodo entre 1951 – 1961, puede considerarse como el proceso de aprendizaje de la planeación urbana a través de profesionales capacitados en el exterior, que fueron los encargados de crear los programas académicos de pregrado y postgrado en diversas

³⁵ La creación del CINVA fue el resultado de un acuerdo entre la OEA y el gobierno de Colombia a través del cual se buscaba dar solución a los procesos masivos y descontrolados de crecimiento de las ciudades latinoamericanas. El Centro permitió el desarrollo de la escuela de planeación urbana, aportes a la sociología, ideas políticas de reivindicación de los mínimos derechos urbanos, con planteamientos como la lucha por la vivienda, mejoramientos de las condiciones de habitabilidad, organizaciones de las acciones comunales que dieran apoyo a las necesidades básicas de las comunidades urbanas con base en asociaciones de vecinos y la ayuda técnica y económica del Estado (Pérez, 2006: 37-38).

³⁶ La SIAP surgió a partir del Primer Encuentro Interamericano de Vivienda y Planeamiento realizado en Puerto Rico, patrocinado por la OEA y organizado por el CINVA en 1956; el tema central fue la problemática de vivienda en Latinoamérica (Pérez, 2006: 41).

³⁷ La SCP fue fundada en el mismo Encuentro Interamericano de Vivienda y Planeamiento en 1956 y convocó a profesionales de la nación que participaron de manera activa en la difusión de la planeación integral (Pérez, 2006: 43).

universidades del país. También fue la época para la creación de diversas sociedades de planificación, entre las que se destacaron el CINVA, la SIAP, y la SCP; se transformaron las oficinas del plano regulador y se generó legislación sobre administración pública y planeación con la aprobación de la Ley 19 de 1958.

En el siguiente periodo, 1961 – 1978, se destacó la consolidación de la práctica de la planeación soportada en el ámbito jurídico que dio origen a la Ley Orgánica que promovió la formulación de planes integrales de desarrollo municipales³⁸, dadas las problemáticas urbanas, no solo de tipo físico, con el desbordamiento de la urbanización, sino sociales y económicas, que aún con la ideología de la planeación integral no se pudieron contener.

Otra etapa igualmente decisiva, fue entre 1978 y 1997, en la que se culmina la experiencia de la planeación urbana basada en la planeación integral pero que trasciende en la formulación y aplicación de los planes integrales de desarrollo; y otro aspecto importante, fue el proceso de descentralización administrativa orientada al fortalecimiento de la planeación urbana municipal, con nuevos conceptos de ordenamiento territorial y la base constitucional de 1991.

2.3 El Centro Interamericano de Vivienda y Planeamiento - CINVA y sus orígenes.

Antecedentes. A partir de la década del treinta del siglo pasado, Colombia experimentó un cambio demográfico de migración rural hacia las cabeceras municipales, pasando en 1938 de un 29,09% de población urbana a un 59,51% en 1973, cuando la población total era de 8'710.714 y 22'862.118 respectivamente³⁹. Entre los aspectos que motivaron las migraciones rurales se encuentran: la búsqueda de un trabajo remunerado, mejores y mayores facilidades de servicios, los conflictos rurales entre la colonización y el latifundio, y sobretodo, los nuevos modelos de producción, la mecanización de los cultivos en zonas rurales y una creciente industrialización en los centros urbanos (que demandaba mano de obra), principalmente en ciudades como Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla.

³⁸ Esta Ley contenía los instrumentos operativos y normas que definían la ejecución de planes de desarrollo urbano y la generación de reservas para futuras extensiones de las ciudades o de protección del sistema ecológico como acciones de interés social o de utilidad pública.

³⁹ Centro Nacional de Estudios de la Construcción – CENAC. Ministerio de Desarrollo Económico, Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable. Desarrollo urbano en cifras. Tasa de urbanización en Colombia. Bogotá Colombia, nro 1, octubre 1996, p. 11.

La crisis internacional de la década del treinta generó en Colombia una reducción de sus principales exportaciones de productos agrícolas, materias primas, café y oro, e igualmente obligó a la sustitución de importaciones manufacturadas para el consumo; acciones que dieron origen a procesos de industrialización por sustitución de productos importados, lo que atrajo a las principales ciudades del país, una gran concentración de mano de obra para atender la demanda de la nueva industrialización nacional.

Paradójicamente durante la Segunda Guerra Mundial, el país fortaleció la industria manufacturera y la construcción; se instalaron multinacionales en el país y se presentaron cambios estructurales en la economía, la política⁴⁰ y la estructura social colombiana hacia finales de la década del cuarenta. Los sectores de servicios, transporte y comercio, crecieron sustancialmente en las siguientes décadas del sesenta y setenta; el país adquiere una nueva condición de semi-industrializado y la agricultura deja de ser el principal factor económico en ocupación de mano de obra y baja del 55% al 30% en la misma época.

La demanda de mano de obra de los sectores productivos de las principales ciudades, es el factor que da origen a los procesos de urbanización, concentración poblacional y dinámica económica de la segunda mitad del siglo XX. Sin embargo, las industrias no absorbían toda la oferta laboral, que en un alto porcentaje era de origen rural, de limitadas condiciones económicas y capacitación técnica, que necesariamente empezó a conformar una población marginal urbana, que tenía como alternativa, el empleo informal o el autoempleo. Así, al finalizar la década del setenta, las cuatro capitales más importantes del país, alcanzaron las mayores tasas de crecimiento poblacional y la conformación de una estructura social en la que se identificaba una élite – capitalista, que creció con los cambios y oportunidades de la cambiante estructura económica del país; se consolida una clase media con cierto nivel económico y de capacitación laboral, y se presenta un aumento significativo del proletariado industrial y de la masa marginal de la población.

La estructura social y económica que se evidenció en el país, condicionó el comportamiento del mercado del suelo y del acceso a la vivienda; lo que generó que la clase obrera y de bajos ingresos económicos que no podía acceder al

⁴⁰ No se puede pasar por alto la grave situación política vivida en el país entre los años 1948 – 1953, conocida como “la violencia en Colombia”, y que la disputa de los partidos políticos por el territorio y la propiedad, dio origen a movimientos de insurgencia y paramilitarismo, que generaron corrientes de migrantes de las zonas rurales a las cabeceras municipales.

mercado formal de la vivienda, buscara la solución a la necesidad de habitación en los asentamientos marginales en el mercado informal del suelo, generalmente ubicados en las periferias y en zonas no aptas para el desarrollo urbano de las ciudades.

El CINVA se creó en junio de 1951 en la ciudad de Bogotá como resultado de un acuerdo firmado por la Organización de Estados Americanos – OEA y el gobierno de Colombia a través de la Universidad Nacional de Colombia y el Instituto de Crédito territorial – ICT. Estuvo activo entre 1952 y 1974 y su función era investigar sobre tecnologías, reducción de costos y capacitación a profesionales de diferentes áreas, además de un programa de autoconstrucción que pretendía generar mecanismos de integración al desarrollo para el aumento descontrolado de sectores marginales, que garantizaba la participación ciudadana, para promover en un esquema de “autoayuda” y autoconstrucción orientada al desarrollo comunitario.

La vivienda se convirtió entonces, en el eje hacia el desarrollo y la integración de grupos marginales, que una vez capacitados, fueron conscientes de la necesidad de unión, cooperación y solidaridad, y una vez identificadas las líneas comunes de acción para insertarse en la corriente modernizadora de la época. El reconocimiento de los potenciales de la comunidad, orientaba las propuestas para solucionar los problemas identificados. La participación del CINVA en programas de rehabilitación urbana y de erradicación de tugurios, con una activa participación de la comunidad, sentó las bases para futuros programas sociales del gobierno en el modelo propuesto de planeación integral, desarrollo e integración popular.

Para finales de la década de 1950, el arquitecto John Turner, asesor de las Naciones Unidas, defendía que el camino para abordar la marginalidad urbana era la unión entre el Estado – Organismos Internacionales de Crédito – Comunidad, con propuestas de políticas que reconocieran el esfuerzo generado por las comunidades, que seguramente resultaban más baratas y eficientes que las acciones de erradicación utilizadas por algunos gobiernos capitalistas, o la sustitución de las viviendas considerado por los gobiernos socialistas (Acebedo, 2003).

Los años cincuenta del siglo XX se convirtieron en una época de grandes cambios. El fin de la Segunda Guerra Mundial, obligó a replantear en los países sus modos de producción, y para el caso de Colombia, la sustitución de importaciones hizo que muchas empresas se concentraran en pocas ciudades, lo que generó una

importante concentración de población sin las condiciones adecuadas para su instalación, lo que también ocasionó insalubridad, hacinamiento y múltiples necesidades básicas insatisfechas, y una distribución desigual del ingreso, soportada principalmente por una clase obrera que tuvo como destino final, los asentamientos irregulares informales.

La experiencia del CINVA orientó mediante propuestas técnico – prácticas, la activa participación de diferentes agentes: el gobierno, los planificadores urbanos, la comunidad y la academia, con novedosas alternativas de investigación y tecnología⁴¹, en busca de mejores alternativas de planeación y desarrollo urbano; en el marco de un modelo de planeación integral, de desarrollo económico y de integración popular.

El CINVA representó el modelo del Estado benefactor en Colombia, modelo que se gestó entre 1936 y 1963 en Estados Unidos, denominada la política del “Buen Vecino” soportado en el “New Deal” o Nuevo Trato: el desarrollo del valle de Tennessee, la modernización de Puerto Rico, la intervención de áreas degradadas de centros y suburbios de ciudad, la organización social en tiempos de guerra, el desarrollo de programas de vivienda impulsada a través de programas de autoayuda, ayuda mutua y acción comunal, y diversos programas de capacitación. El CINVA se convirtió en el primer centro de estudios de posgrado en vivienda y planeación urbana y regional.

El déficit de vivienda en la segunda mitad del siglo XX. La producción de vivienda con el acelerado crecimiento de las principales ciudades colombianas en la segunda mitad del siglo XX, tuvo diferentes formas de desarrollo; entre ellas sobresalió la auto-construcción como el mecanismo utilizado por una creciente población marginal obrera y de bajos ingresos económicos, para resolver su problema de vivienda (que generalmente se consolidaba con el tiempo) y habitabilidad. La época se caracterizó por dinámicos movimientos comunitarios bajo conceptos de autoayuda y participación comunitaria, que con el apoyo de profesionales de diferentes áreas, se profundizaba en tecnologías alternativas para intentar responder a las necesidades que los pobladores de escasos recursos, no encontraban solución en un Estado con serias limitaciones para responder a las demandas de vivienda y servicios públicos domiciliarios, como los más relevantes.

⁴¹ Allí fue creada por el ingeniero chileno Raúl Ramírez la CINVA-RAM, una prensa accionada por un operador para la producción de bloques de tierra; invención que fue difundida por todo el mundo.

La década de 1950 se ha considerado como el inicio de la planeación moderna en Colombia, siguiendo las corrientes conceptuales y discursivas internacionales, resultado de los acelerados cambios que exigió la posguerra en términos de reconstrucción y nuevas estrategias de producción y relaciones económicas. El discurso progresista y desarrollista, traía consigo problemáticas poblacionales y sociales, que se fueron agudizando con el tiempo, y para las cuales se tuvieron múltiples iniciativas de programas institucionales y de organizaciones no gubernamentales, que intentaron parcialmente resolver las necesidades de vivienda y hábitat.

En el período comprendido entre 1964 y 1973, el CENAC identificó un déficit de vivienda que aumentó un 56.8%, pasando de 206.273 unidades de vivienda a 569.256 en el período registrado; siendo las cuatro principales ciudades, las que concentraban el 86.6% del déficit identificado. Para 1978, el área desarrollada clandestinamente en Bogotá era del 38.4%, en donde vivía el 59% de la población. Esta realidad condujo al establecimiento de las normas mínimas de urbanización y servicios; medida con la que se esperaba contrarrestar la actividad clandestina de construcción, y motivaba a la empresa privada a generar proyectos de urbanización de lotes con servicios públicos (Arévalo, 2004 : 61, citado en Peña, 2010 : 41)

El déficit de vivienda, también iba acompañado de la ineficiente prestación de los servicios públicos de acueducto, energía eléctrica, servicios sanitarios y alcantarillado; lo que significaba además un aumento cualitativo en el déficit habitacional, que se sumaba a otras problemáticas como hacinamiento, áreas mínimas habitables, problemas de estructura física en las edificaciones y un alto déficit de infraestructuras de servicio a la comunidad.

El subdesarrollo y el llamado a la modernización. A partir de la primera mitad del siglo XX, el discurso de las naciones, sobretudo las del primer mundo, era el llamado a la modernización a los países que presentaban niveles de atraso, reflejado en los bajos ingresos de la población y en los agudos problemas sociales, entre los cuales sobresalía el déficit de vivienda y de la adecuada prestación de los servicios públicos básicos. Ser un país subdesarrollado, significaba pertenecer al tercer mundo, por eso uno de los retos para superar el subdesarrollo, era que los gobiernos establecieran nuevas estructuras de planificación y de generación de tecnologías para superar el déficit de vivienda. Esta exigencia vinculaba además nuevas estructuras administrativas, de asignación de recursos y de incremento de productividad.

En esta línea de pensamiento, el país puso en funcionamiento dos instituciones públicas de gran relevancia para el desarrollo nacional, encargadas de atender el déficit de vivienda para los sectores marginales de la población, especialmente dirigida a la clase obrera, el Banco Central Hipotecario – BCH, fundado en 1932 y el Instituto de Crédito Territorial – ICT, fundado en 1942. Instituciones con un sesgo netamente viviendista, soportaron la responsabilidad de cumplir las metas de la política urbana planteada en el país por varias décadas.

La vivienda como problema político. De alguna manera Colombia a través del funcionamiento del CINVA, marcó un liderazgo en América Latina en cuanto a las discusiones y reflexiones que en un entorno académico, lograban reunir a instancias gubernamentales , profesionales de diferentes áreas y organizaciones comunitarias para la búsqueda de alternativas de auto – construcción , desarrollo progresivo y de financiación de la vivienda; en un momento en el cual el Estado pensaba en la planificación como el instrumento eficaz en la ayuda a resolver las problemáticas físico –espaciales y sociales identificadas.

Sin embargo, las intervenciones del Estado entre las décadas del cincuenta al setenta, aunque se reconocen con un relativo liderazgo, fueron consideradas como actuaciones sectoriales en infraestructura de servicios públicos, vías y vivienda social, que no se enmarcaban en un plan para construir ciudad. Ya para las décadas del sesenta y setenta, se crean nuevos organismos para el ahorro y la financiación de la vivienda, y en 1968, se crea el Fondo Nacional del Ahorro, institución encargada de la administración de las cesantías de trabajadores y empleados públicos para fines de adquisición de vivienda. El mercado del suelo privado por su parte, se encargaba de procesos de urbanización para los estratos medios y altos.

En adelante los esfuerzos del Estado, se orientaban a establecer una serie de políticas y programas públicos que definían mecanismos que intentaban resolver las problemáticas de vivienda, y por lo tanto sociales; en un momento en el cual se debatía el discurso de la modernidad y el desarrollo, que buscaba en la formulación de los planes, el instrumento para abordar la marcada marginalidad urbana de las principales ciudades del país. Continuando con las discusiones, diferentes propuestas y recomendaciones de asesores como Lauchlin Currie, los planes de desarrollo formulados a finales de los setenta, realzan la importancia a la inversión en el desarrollo urbano y vivienda, como factores de crecimiento económico y social; hasta ese momento, el país seguía los lineamientos

planteados por los programas de desarrollo de la "Alianza para el Progreso"⁴², que definían que el desarrollo económico del país, estaba vinculado exclusivamente al desarrollo agrícola.

Hacia mediados de la década del setenta, grandes operaciones de urbanización y de vivienda, así como la creación de corporaciones privadas de ahorro, promovían la industria de la construcción y progresivamente asumían el control del desarrollo de la vivienda en el país, apoyadas en el instrumento financiero creado para tal fin: la UPAC, Unidad de Poder Adquisitivo Constante. Esta modalidad de financiación de la vivienda, trajo consigo que se desarrollaran numerosas unidades de vivienda y por consiguiente, el aumento en los precios de los insumos para la construcción, lo que significó el aumento en el valor final del producto terminado; situación que indiscutiblemente afectaba en mayor proporción a la clase obrera y marginal en su intención de acceder a una vivienda.

La auto-construcción como estrategia para la solución al déficit de vivienda.

Diferentes factores se han mencionado hasta ahora como causantes del déficit de vivienda, pero cabe mencionar además, la limitada capacidad de producción de soluciones de vivienda de instituciones como el BCH y el ICT para las clases obreras, que se sumaba al bajo nivel de ingresos de amplios sectores de la población, la inequitativa distribución del ingreso, las diferencias de productividad de los diferentes sectores económicos y los altos costos de producción. Cabe mencionar otros factores que orientaron la generación de alternativas de acceso a la vivienda, como la asesoría para la auto – construcción, ayuda mutua y esfuerzo propio, que cumplieron un papel importante en la solución a las problemáticas sociales que se generaban.

El CINVA se convirtió entonces, en un instituto de investigación, acompañamiento a comunidades y desarrollo de diversos programas de auto – construcción, que reconocía el carácter multicultural y transdisciplinar de la acción de construir vivienda; era el reconocimiento a la existencia del ser y de la condición humana; era expresión de identidad y seguridad, donde la comunidad debía participar tanto del proceso, como esperar quedar a gusto con el resultado; la filosofía del CINVA era la asitencia técnica reconociendo el potencial y creatividad de las comunidades marginales urbanas, que históricamente han tenido pocas oportunidades de acceso a la vivienda (Peña, 2010: 14–56)

⁴² La Alianza para el Progreso se desarrollará con más detalle en un acápite a continuación.

El funcionamiento del CINVA. Antes de la Segunda Guerra Mundial, las naciones buscaban el crecimiento económico de la población y de sus instituciones. Se formularon programas de cooperación técnica orientados a mejorar las condiciones sociales y a disminuir el impacto del conflicto europeo en los países de América Latina y sobretodo la fuerza que estaba tomando el comunismo en el mundo (y la agresión manifiesta a través de la guerra fría, o de inteligencia y espionaje); lo que obligaba a generar nuevas estrategias de protección militar y de crecimiento económico.

Nace entonces la OEA, como organismo que trabajaba por la cohesión de los países de América, como mecanismo de protección, y quien orientaba, con recursos financieros de Estados Unidos de América, programas de cooperación orientados al crecimiento técnico, económico y social, dirigidos principalmente a la salud, alimentación, educación y vivienda.

El CINVA respondía a esa política interamericana de progreso y desarrollo bajo los principios de la cooperación técnica y capacitación, que para el momento de su creación en 1951, el país pasaba por un crecimiento desbordado de sus ciudades y por múltiples problemáticas sociales, propias de la creciente población urbana marginal, que se manifestaba en la forma inapropiada de ocupación del territorio.

Uno de los objetivos del CINVA, era trabajar permanentemente en investigación en el uso de materiales locales y tecnologías modernas, así como en la difusión de la importancia de la participación comunitaria en los procesos de producción de ciudad, en concordancia con modelos de integración popular, la inclusión social, el rol institucional, el desarrollo económico y el progreso; en un esfuerzo mancomunado para buscar soluciones a las necesidades habitacionales de las clases marginales. Según Alberto Rivera (2002, citado en Peña 2010 : 39), el CINVA marcó la pauta en la consolidación de sistemas operativos y comprensivos para la planeación social y urbana, con la participación de tres elementos de base: plan – participación – tecnología; con un compromiso sumamente importante como era la recopilación, sistematización de experiencias y divulgación de las investigaciones, con el propósito de difundir los resultados a través de documentos y publicaciones; material que servía de apoyo para clases, seminarios, talleres, visitas a industrias; como soporte además, para propuestas de políticas públicas.

La Carta firmada en 1948 por la Organización de las Naciones Unidas – ONU, señalaba la asistencia técnica como el mecanismo para promover el desarrollo social, mejorar el nivel de vida y promover el desarrollo económico de todos los

pueblos, en especial, en los países subdesarrollados, como un factor decisivo que contribuiría a alcanzar la paz en el mundo. Uno de los compromisos de la asistencia técnica, que se prestaba a través de expertos, era ayudar en la formulación de los planes de desarrollo para cada país, en concordancia con las capacidades propias de cada nación. También se trabajaba para otorgar becas a funcionarios gubernamentales para capacitarlos dentro y fuera del país; en ese marco se creó el CINVA, cuya actividad se orientaba básicamente hacia la vivienda adecuada para los sectores marginales de la población.

Uno de los discursos del CINVA: la marginalidad como expresión del subdesarrollo.

Los conceptos de marginalidad y tercer mundo, se empezaron a mencionar después de la Segunda Guerra Mundial (Peña, 2010: 90–96). La mayor expresión de marginalidad esta dada por la limitada cobertura en derechos sociales: salud, vivienda, educación, recreación; especialmente en la población considerada como marginal; población que no solo padecía de la débil cobertura de infraestructuras y servicios sociales, sino, problemas de estructura familiar, individualismo, falta de solidaridad, baja participación ciudadana, entre otros. Era una población compuesta principalmente por migrantes del campo a la ciudad, que intentaban adaptarse en condiciones limitadas, a la vida urbana y a la modernidad, al margen de la corriente progresista que se vivía en la época. El factor predominante para sus limitaciones de integración, era la baja capacidad económica y de capital de esta población, que no podía acceder a la sociedad global y desarrollada.

La condición de marginalidad, estaba asociada a la incapacidad de acceder a los servicios comunales y la no participación en los grupos de decisión. La población marginal ha sido ajena a las decisiones sociales y a la posibilidad de una integración global. Entre otros aspectos, la baja capacidad de auto-organización se explica por el esfuerzo que esta población dedica a la solución de los problemas propios y por tanto, la limitante a la participación activa, lo ha hecho un ser resignado a su condición social y económica; y limitado a las acciones creadoras y de capacitación en las ciencias y la tecnología.

La corriente desarrollista que se empezaba a reflejar en la transformación industrial, requería de nuevas infraestructuras, equipamientos y por tanto de personal capacitado como fuerza de trabajo; esa capacidad de respuesta a las necesidades de la época, se convirtió en uno de los elementos transformadores de la sociedad. El enfoque renovador de la época, fue dado a través de la ayuda de organizaciones externas para el cambio de pensamiento de los grupos sociales

marginales. Situación intrafamiliar que se agudizaba con los períodos de desocupación y subocupación laboral que influenciaban en sensaciones de frustración e incapacidad de planeación de los proyectos familiares del corto y mediano plazo. Muchos de los cambios en las condiciones habitacionales y de entorno, fueron decididos y ejecutados por agentes externos y con una baja, o en algunos casos, nula participación de las comunidades marginales en las decisiones de desarrollo y transformación.

2.4 La Alianza para el progreso.

En marzo de 1961, el presidente de los Estados Unidos de América, propuso el programa de “Alianza para el progreso” soportado en un esfuerzo de cooperación para satisfacer necesidades fundamentales de techo, trabajo, tierra, salud y escuelas. Luego en agosto de ese mismo año se reunieron en Punta del Este – Uruguay- representantes de veinte países de América para establecer compromisos para transformar en diez años el atraso económico y social que presentaba América Latina, y así mejorar las condiciones de vida de sus pueblos.

Estados Unidos quiso reproducir la experiencia de ayuda a los países europeos después de la posguerra, al aprobar en 1947 el Plan Marshal, de ayuda para la reconstrucción de las ciudades y la recuperación económica, que dio como resultado la Organización de Cooperación Económica Europea, y derivada de esta, la respuesta eficiente de los estados europeos; Plan que alimentó la esperanza de levantar una importante barrera para los triunfos del comunismo de la Unión Soviética que se venía fortaleciendo desde la década del veinte.

El esfuerzo de alcanzar un progreso económico más acelerado para Latinoamérica, con justicia social, dignidad para el hombre y libertad política, fue la base del compromiso suscrito que perseguía tres objetivos: Primero: asegurar el crecimiento de la renta nacional en promedio en América Latina en un 2.5% por habitante al año. Segundo: que este aumento se distribuyera de modo que favoreciera a los grupos de menores ingresos. Tercero: en diez años la eliminación del analfabetismo en educación básica, mejoramiento de las expectativas de vida al nacer de unos cinco años en promedio y mejorar las condiciones de vida en un porcentaje razonable de la población.

Estos programas debían recibir ayuda técnica y financiera externa apoyada por países exportadores de capitales y de asistencia técnica como los Estados Unidos

de América; también de organismos económicos internacionales, inversiones privadas, países de Europa occidental y Japón; ayudas que llegaban a manera de subvenciones o de préstamos con términos y condiciones flexibles. Para lograr estos objetivos el programa de Alianza para el progreso contó con el acompañamiento técnico y financiero de la OEA, el Congreso Interamericano Económico y Social –CIES-, el BID y la CEPAL, como organizaciones de base; contó también con el apoyo de la ONU y sus organismos especializados la FAO, la UNESCO, la ONIS y la OIT.

El compromiso que adquirió cada país, era presentar su programa de desarrollo económico y social de corto y largo plazo, que cumpliera con las condiciones de reforma económica-social, tributaria, educativa y administrativa; propuesta que era presentada a un grupo de expertos para su revisión y aprobación, requisito necesario para la presentación al BID o a gobiernos o instituciones que estuvieran interesadas como fuentes de financiamiento.

Para el caso colombiano, el país contaba desde 1958 con el Consejo Nacional de Política Económica y Social –CONPES-, organismo encargado de preparar programas y establecer las prioridades de inversión pública, y proponer medidas para la inversión privada, identificadas las prioridades. El departamento de planificación del CONPES elaboró un plan general de desarrollo económico y social para el período 1961 – 1970, plan que fue presentado y aprobado por la OEA.

Una crítica hecha al programa en la década del sesenta, era que no tenía base popular, se trataba de una alianza entre gobiernos, sin la participación de organizaciones de base como movimientos sindicales, cooperativas, asociaciones de estudiantes, gremios y ONGs. Desafortunadamente las ayudas fueron identificadas para el beneficio de unas minorías gobernantes y por lo tanto a aumentar la brecha de los sectores más pobres de la población. Sin embargo para el país en 1967 se reconocen algunos logros. El Instituto Colombiano Agropecuario inició programas de perfeccionamiento de las ciencias agrícolas con el apoyo de expertos de universidades norteamericanas. El Banco Ganadero generó numerosos créditos para la cría de ganado, no solo para aumentar el suministro local sino para elevar la capacidad de exportación y alcanzar una fuente significativa de divisas extranjeras.

Para esa época, solo el 51% de los niños en edad escolar primaria asistían a clases y el 2.2% de jóvenes, hombres y mujeres en edad universitaria iban a

institutos de enseñanza superior. Una de las medidas adoptadas fue el Plan de Emergencia que buscaba optimizar los recursos físicos, duplicar el número de estudiantes y mejorar la educación secundaria y universitaria. Fue un periodo de crecimiento acelerado en la industria, la economía y también de la población; se generaron nuevos polos de desarrollo por departamentos, y en el caso de la vivienda, eran significativamente visibles los nuevos tugurios o los desarrollos planificados que conquistaban áreas urbanas donde no existía nada. Los registros indican que el Instituto de Crédito territorial –ICT⁴³- ayudó a construir y a mejorar hogares para más de un millón de personas y tenía el propósito de desarrollar 48.000 nuevas viviendas para 1968.

Con el aumento de los ingresos del país, se adelantaron programas de salubridad, vivienda, agricultura y educación; se mejoró la administración del recaudo tributario y se generaron nuevos impuestos; por ejemplo a las importaciones, para ayudar a los costos del mejoramiento social del país. Por su parte, la comunidad respondía a través de las acciones comunales y de las Acciones Cívico Militares y del trabajo voluntario, en la construcción de escuelas, puestos de salud, infraestructura de servicios públicos domiciliarios y carreteras. En 1967 en Buenos Aires, se establecieron cambios estructurales a la Organización de Estados Americanos – OEA- entre estos, el Consejo Interamericano Económico y Social que incorporó a la OEA los postulados y acciones de la Alianza para el progreso. Con la cumbre de presidentes de Punta del Este de ese mismo año, se adoptaron nuevos propósitos para América Latina, como: la integración económica para el desarrollo industrial, unificación de esfuerzos para el incremento de recursos que provenían del comercio exterior, modernización de las condiciones de vida de la población rural, la educación, la ciencia y la tecnología en función del desarrollo, se incrementaron los programas de mejoramiento de la salud y se pretendía eliminar los gastos militares innecesarios.

2.5 La ciudad moderna y evolución de la planificación en Colombia.

Las primeras teorías de ciudad moderna se plasmaron en los Congresos de la CIAM⁴⁴ y fueron reafirmados en la Carta de Atenas en 1933 y publicados en 1947

⁴³ En esta época se crean dependencias como el Instituto de Crédito Territorial –ICT- para el desarrollo de grandes operaciones de vivienda social,

⁴⁴ Los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna –CIAM- se fundaron en 1928 y fueron disueltos en 1959, fue el almacén de ideas del movimiento moderno (o Estilo internacional) en arquitectura. Contó con una organización y programó una serie de conferencias y reuniones. La

con participación de Le Corbusier (Hernández, 1999: 15). La imagen de ciudad moderna en la etapa de 1.950 a 1.970 estuvo caracterizada por una división funcional que se estableció a partir de los componentes básicos de la vida urbana: vivienda, transporte, educación y empleo. El Estado intervenía directamente en la corrección de los desequilibrios e inequidades que el mercado y la economía generaban. Su actuación se dio sobre la producción y financiación de vivienda para sectores bajos y medios; en la producción de equipamiento colectivo (educativo, hospitalario, recreativo y de administración); en la producción y financiación de infraestructuras de servicios públicos, y en el control de los sistemas de financiación de la vivienda y del desarrollo urbano; para esto se crearon grandes empresas descentralizadas dependientes de una primacía política, fiscal y administrativa del Estado central⁴⁵.

Las ciudades principales rápidamente replicaron los modelos de producción a partir de la constitución de empresas descentralizadas del orden municipal que fueron adquiriendo con el tiempo autonomía presupuestal, técnica y administrativa⁴⁶; adicionalmente se formularon Planes Reguladores que permitieron orientar la intervención del Estado en la ciudad. El rápido crecimiento poblacional y físico de las ciudades desbordó la capacidad de atención de la administración pública, dando origen a los primeros focos de marginalidad e informalidad urbanas, transformando definitivamente los propósitos de la planeación y la imagen de ciudad, así como la intención del Estado de brindar una estructura integrada, homogénea y que garantizara a la mayoría de la población el acceso a los servicios urbanos básicos.

A principios de los años setenta surge en Colombia la planificación integral a partir de la reflexión de cómo dar respuesta a las nuevas realidades socioeconómicas y también por las experiencias vividas en años anteriores cuando primaba una visión puramente espacial. Se trataba de complementar esa mirada física y territorial⁴⁷

organización era enormemente influyente. No sólo fue destinada a formalizar los principios arquitectónicos del movimiento moderno, sino que también vio la arquitectura como una herramienta económica y política que se podría utilizar para mejorar el mundo mediante el diseño de edificios y el urbanismo.

⁴⁵ Para la ejecución de infraestructuras públicas como vías y puentes, entre otras, se destacó el Instituto INVAL, que aplicaba la tasa de valorización a los propietarios de predios del área de influencia de las grandes obras públicas.

⁴⁶ Aquí se pueden destacar algunas dependencias descentralizadas de catastros municipales y como se mencionó antes, para la construcción de infraestructuras de servicios públicos y vivienda de interés social.

⁴⁷ Basada prácticamente en la definición de normas urbanas y de los perímetros de servicios públicos para el control de las densidades, los usos del suelo y la extensión física de las ciudades.

con componentes como el económico, financiero, social y administrativo; sólo se contaba con algunas normas urbanas para la regulación de las intervenciones privadas y con las primeras propuestas de planificación zonal integral para algunas áreas de la ciudad⁴⁸. Sin embargo, el desempleo, la pobreza y la informalidad, iban imponiendo nuevos retos cuya solución no se encontraba en los planes reguladores; la gestión de la ciudad debía modernizarse para enfrentar una nueva realidad y problemática técnica, financiera y administrativa.

En la década de los setenta, algunas ciudades colombianas ya contaban con experiencias exitosas en la gestión del suelo, entre ellas sobresalen empresas prestadoras de servicios públicos que respondieron de forma adecuada ante el crecimiento de la demanda. Algunos institutos descentralizados se encargaron de la financiación y ejecución de grandes obras, entre los cuales sobresalió la contribución por valorización como mecanismo financiero para la gestión urbana. El Estado demostró la incapacidad financiera para ejecutar sus compromisos, y reconociendo la alta dinámica de crecimiento de la informalidad en las ciudades, dio inicio a nuevos programas públicos de autoconstrucción de vivienda o de lotes con servicios y de normas mínimas. De otro lado, el sector privado de la construcción seguía avanzando en la generación de proyectos de vivienda y comercio apoyados en el sistema financiero de la época, la UPAC⁴⁹, mecanismo especial de captación y colocación de recursos para el sector de la construcción.

Los gobiernos municipales iniciaron procesos para asumir las competencias y el manejo de recursos que fue el inicio de la gestión integral del desarrollo urbano. Estos procesos encontraron en la Constitución Política Nacional de 1.991 un gran respaldo; se abrió paso a conceptos como los de Participación ciudadana en el ordenamiento territorial –OT-, determinantes para procesos futuros de discusión como los planes de desarrollo nacional y de los entes territoriales, según lo estipuló la Ley 152 de 1.994.

Con el cambio constitucional y su derivado proceso de descentralización administrativa, se municipalizan funciones, competencias y responsabilidades, que antes definía el nivel central. Se inició el desmonte del Instituto de Crédito Territorial -ICT- y del Banco Central Hipotecario -BCH- productor de vivienda el

⁴⁸ Con especial atención para zonas de rehabilitación y renovación urbana.

⁴⁹ En Colombia la UPAC fue la Unidad de Poder Adquisitivo Constante. Se concibió en mayo de 1972 en el gobierno del Dr Misael Pastrana, mediante Decreto 667 que creaba el sistema de valor constante para ahorros y prestamos de vivienda y obligaba a las corporaciones de ahorro y vivienda –CAV, a llevar en unidades UPAC sus cuentas de ahorro y préstamo.

primero y financiador el segundo, y se trasladó a los municipios la competencia de la prestación de los servicios públicos. De la intervención del Estado como generador de modelos de desarrollo urbano, normas de control y constructor de grandes conjuntos y barrios, se pasó a la libertad del mercado. La normativa urbanística se convirtió en el único instrumento de ordenamiento urbano acompañada de la planeación zonal integral.

Se abandonó también la construcción de equipamientos colectivos; al privado se le encargó, a través de la norma urbana, de generar infraestructuras mínimas de uso colectivo conforme a la densidad que se ejecutaba. El desmonte de las instituciones del orden nacional que desarrollaban diversas formas de intervención directa, dio la posibilidad de una nueva imagen urbana, la de la ciudad autorregulada donde el mercado cumplía el papel de principal mecanismo de regulación de la actividad económica y de desarrollo urbano. El Acuerdo 7 de 1.979 y posteriormente el Acuerdo 6 de 1.990, desarrollados por Bogotá, fueron los instrumentos que iniciaron un nuevo ciclo en la planeación de las ciudades; conocidos como los códigos urbanos de normas para la regulación de la intervención privada, fueron unos documentos orientados básicamente hacia el desarrollo físico de las áreas urbanas.

En las últimas décadas, se ha criticado esa liberación de grandes zonas de la ciudad para que las fuerzas del mercado determinaran las tendencias de cambio, sin evaluar los impactos sobre la capacidad de soporte del suelo en relación con densidades poblacionales y habitacionales, malla vial, y en general, de las infraestructuras viales y de servicios públicos. Este error le significó a las ciudades desequilibrios urbanos muy altos que todavía no se han cubierto.

En los noventa, con todos esos procesos de cambio vividos, se vio la descentralización como una ruptura de responsabilidades del nivel central sobre el planeamiento urbano. La Nación, que no podía permanecer al margen de la solución de la diversidad de problemas que enfrentaban las ciudades, tenía también el compromiso de proporcionar políticas claras y mecanismos regulatorios adecuados que coordinaran acciones y acordaran líneas de trabajo con los entes territoriales. Los planes se han ocupado más de unas metas deseables que de orientar en el tiempo y en el espacio las intervenciones y formas de gestión más efectivas. La no coordinación de los componentes administrativos y financieros con el económico y social en el marco del ordenamiento territorial, generó la pérdida de noción de espacialidad en el planeamiento de la ciudad. Es evidente la ausencia de políticas para la gestión del suelo, la seguridad, la generación de empleo, entre

otras. En general, se ha venido trabajando de manera retórica, marginal e ineficaz, y no se ha tenido la visión que exige el proyecto colectivo de ciudad.

En el Siglo XXI, el papel de los municipios se replantea entre el de ser proveedores y gestores directos de la prestación de servicios a garantes y facilitadores de la provisión de elementos de concertación de los principales actores urbanos. La administración municipal se convierte en la protagonista para el fortalecimiento de los instrumentos impositivos necesarios para el desarrollo urbano, en busca de la redistribución de los costos según los beneficios generados por la acción urbanística, priorizando la inversión social a partir de la definición y orientación de las tendencias de crecimiento.

2.6 El Mejoramiento Integral de Barrios – MIB (una mirada nacional).

Desde 1951, se generó un convenio entre el CINVA⁵⁰ y el ICT, para el mejoramiento de asentamientos humanos; época en el país que ya presentaba condiciones de marginalidad creciente, aumento poblacional y déficit de vivienda, entre otros. Algunos programas que se destacaron fueron los siguientes:

Mejoramiento de barrios. Adelantado por el ICT para barrios que presentaban características constructivas sólidas (suceptibles de ser mejoradas), un trazado regular en sus calles y loteo, y un urbanismo que permitiera la distribución de redes domiciliarias de servicios públicos a un relativo bajo costo; este tratamiento era aplicado a los llamados “barrios piratas”.

Rehabilitación de barrios. Aplicado a barrios de tugurios que tenían cierta permanencia en el sitio. Este programa definía nuevos loteos, la legalización de la tenencia, préstamos para el desarrollo por etapas de construcciones nuevas en lote propio y la dotación de servicios públicos y vías.

Erradicación de tugurios. Este programa reubicaba familias asentadas en zonas de riesgo que no permitían obras de urbanización; se concertaba un préstamo y el sitio de relocalización de las familias.

⁵⁰ Para este programa el CINVA formaba y adiestraba técnicos, que con asesoría profesional, desarrollaron propuestas técnicas y metodológicas para la rehabilitación y el mejoramiento de barrio, y la erradicación y prevención de tugurios.

Prevención del tugurio. El CINVA en asocio con algunos profesionales, orientaron el servicio social como un programa de desarrollo comunal en los proyectos de vivienda; que buscaba elevar el nivel social de los grupos y la búsqueda de alternativas para la solución a las problemáticas sociales y económicas, tomando como base el trabajo del grupo. En 1966 el arquitecto Rafael Stevenson, director de la oficina de planeación del ICT afirmaba:

“(...) ciertos planes de tugorios pueden convertirse en un estímulo hacia la creación de nuevos tugorios (...) hay que volver a abaratar las urbanizaciones de los barrios obreros (...) abrir fuentes de crédito a estas familias en base a la venta de lotes con servicios mínimos y progresivos”.

Los planes maestros de las principales ciudades deberían contemplar políticas de eliminación y prevención de tugorios (Torres, 2009: 63 – 65).

Dentro de los propósitos del CINVA , se tenía la realización de una serie de etapas para la organización de grupos marginales como estructuras sociales autónomas, autosuficientes, conscientes de sus carencias y de sus fuerzas creadoras, para la generación de soluciones en materia de vivienda y prestación de servicios.

Desde 1989, el nivel nacional ha logrado una serie de disposiciones legales para atender el MIB. Entre ellas encontramos las relacionadas con políticas de hábitat y vivienda: Ley 9 de 1989; ley 3 de 1991 (Ley de vivienda) que crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social – VIS, se establece el subsidio familiar de vivienda y se reforma el ICT; Ley 99 de 1993, que crea el Ministerio del Medio Ambiente, para la adecuada gestión y conservación de los recursos naturales; Ley 142 de 1994, que estableció el régimen de los servicios públicos domiciliarios; Ley 152 de 1994, Ley orgánica del Plan de Desarrollo; Ley 388 de 1997, Ley de ordenamiento territorial; Ley 400 de 1997, que adopta normas sobre construcciones sismo resistentes. Sin embargo durante la década 2000 – 2010, no se cuenta con un balance de logros y resultados con respecto a la generación de estrategias de organización regional y territorial en el país; lo único que ha existido es una visión local y fragmentada de la planeación del territorio, quedando ausente la visión de conjunto.

A nivel de políticas públicas nacionales, siempre se trabajó por la construcción de vivienda nueva de interés social para sectores de bajos ingresos económicos; alternativas que nunca han cumplido con las metas propuestas, porque los costos para el Estado y para los usuarios siempre resultan mas altos de lo proyectado (Torres, 2009: 67). Una de las principales dificultades para el MIB, ha sido

identificar las escalas de intervención, las particularidades de cada ciudad, las fuentes de financiamiento y los costos para las comunidades.

En el marco de la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992 en Río de Janeiro, se establecieron mecanismos para alcanzar el desarrollo sustentable en las ciudades y que la población obtuviera cierto desarrollo social y económico, sin causar daños al medio ambiente; para ello habría que identificar cambios en los modos de producción y consumo de las comunidades. En 1996, la Segunda Conferencia de Hábitat realizada en Estambul, se propuso un Plan de Acción para la generación de asentamientos humanos sostenibles, con promoción de vivienda adecuada, prestación de servicios básicos, ambiente sano y seguro, con empleo productivo elegido libremente; garantizando los derechos humanos, el desarrollo social, los derechos de la mujer y en general de toda la población. Estos lineamientos han sido tenidos en cuenta en el Programa de Hábitat de las Naciones Unidas, en el cual participa Colombia, y que además persigue: *“velar por la coherencia de políticas y movilización de recursos; garantizar la tenencia jurídica y el acceso a la tierra; promover el acceso a los servicios y comodidades (...)”* (Torres, 2009: 68).

En el marco de la Cumbre del Milenio, convocada por la Organización de las Naciones Unidas – ONU en el año 2000, 189 naciones fijaron como meta general, la reducción a la mitad de la pobreza extrema para el año 2015, basados en ocho acciones integrales: enseñanza primaria universal; promoción de igualdad entre géneros y la autonomía de la mujer; reducción de la mortalidad infantil; mejoramiento de la salud materna; combate al VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades; garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; y fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

Colombia, como miembro de la ONU y otros organismos internacionales, ha suscrito múltiples pactos y acuerdos, que en un alto porcentaje no se cumplen, afectando la calidad de vida de la población. Sin embargo en el país se han establecido las siguientes metas: incorporar a 7.5 millones de habitantes urbanos infraestructura de acueducto y a 7.6 millones una solución de alcantarillado; reducir al 4% el porcentaje de hogares que habitan en asentamientos precarios, teniendo en cuenta que para el 2003 se tenían 1’346.000 hogares en estas condiciones, que correspondían al 16% de la población (Torres, 2009: 69).

El mejoramiento integral de barrios en las políticas nacionales (período 1990 – 2007). En 1990 se calculó que 1’700.000 hogares carecían de vivienda y el 33%

de ellos habitaba en deplorables condiciones de espacio, instalación de servicios y condiciones estructurales.

El Plan Nacional de Desarrollo – PND “La Revolución Pacífica” 1990 – 1994.

Propuso el Plan de Vivienda Social con subsidio a la demanda, para que el mercado formal de vivienda, generara alternativas para los hogares con ingresos inferiores a los 4 SMLMV⁵¹; de esta manera buscaba involucrar al sector privado y la descentralización de la construcción y financiación de la vivienda social. La meta era la construcción, el mejoramiento, la titulación, la ampliación y el saneamiento para 539.000 viviendas. Se buscaba también movilizar transferencias del presupuesto nacional, aportes de cajas de compensación familiar y ahorros programados de las familias.

En este período se promulga la nueva Constitución Política de Colombia de 1991, que estableció nuevas relaciones entre el Estado y la ciudadanía y permitió una mayor participación del mercado para atender las necesidades de la población; se estimuló la generación de subsidios y se eliminaron las entidades del orden nacional que eran las responsables de la construcción de vivienda como fueron el Instituto de Crédito Territorial – ICT y el Banco Central Hipotecario – BCH.

El PND “El Salto Social” 1994 – 1998. Este Plan buscaba mejorar las condiciones de vida de los barrios denominados subnormales, que presentaban condiciones de hacinamiento, malas condiciones físicas de las viviendas e insuficiente equipamiento social y cobertura de servicios públicos, con recursos que provenían de la nación, los entes territoriales y el sector privado. El subsidio se ofertaba al núcleo familiar y promovía la participación comunitaria en propuestas de reforma urbana y en programas de vivienda social. La meta era la ejecución de 606.000 soluciones de vivienda, de las cuales el 72% serían dirigidas a familias con ingresos inferiores a 2 SMLMV. Del total, 500.000 unidades se financiarían con subsidios directos y el resto, con diversos programas de crédito. Otro objetivo que perseguía el Plan, era el mejoramiento de la vivienda y el entorno, y los municipios mejoraban el acceso a servicios públicos básicos, equipamiento social e infraestructura, mitigación de riesgos y adecuación de espacio público; para estas acciones se destinarían 258.500 subsidios del presupuesto nacional.

El PND “Cambio para Construir la Paz” 1998 – 2002. Este Plan tenía como uno de sus objetivos, establecer un esquema de financiación de vivienda de largo

⁵¹ SMLMV es la sigla en Colombia para el salario mínimo legal mensual vigente definido por el estado para cada año.

plazo, y el otro objetivo, era reducir el déficit habitacional concentrado en los estratos mas pobres de la población; para ello, orientó sus esfuerzos al aumento de la oferta de la VIS, con la participación de los entes territoriales y del sector privado de la construcción. Estas propuestas buscaban atender a 1,5 millones de hogares identificados con Necesidades Básicas Insatisfechas – NBI, de las cuales el 40% correspondía a vivienda inadecuada y hacinamiento.

El PND “Hacia un Estado Comunitario” 2002 – 2006. El déficit de vivienda para finales de 2002, fue calculado en 2 millones de unidades, de las cuales 700.000, eran susceptibles de mejoramiento. El plan proponía, *“Hacer de Colombia un país de propietarios”*, para lo cual planteaba desarrollar estrategias de financiamiento de vivienda, impulsar la construcción de VIS, la implementación de un seguro de inflación para el crédito hipotecario en Unidades de Valor Real – UVR, el microcrédito inmobiliario y un programa de titulación de cartera hipotecaria. Permitía el subsidio de vivienda para el mejoramiento físico y reforzamiento estructural de la vivienda con montos reglamentados por el nivel nacional.

La meta del Plan, era la financiación de 400.000 viviendas nuevas con participación del gobierno nacional, las cajas de compensación familiar, el Banco Agrario, el Fondo Nacional del Ahorro y la Caja Promotora de Vivienda Militar. El segundo Objetivo, era mejorar la calidad de vida urbana fortaleciendo el sistema nacional habitacional a partir de una serie de programas y políticas para orientar adecuadamente los recursos y la participación ciudadana. Se buscaba que los planes de gestión urbana, integraran la política habitacional en conjunto con proyectos de espacio público, movilidad y transporte, acceso a servicios públicos domiciliarios y mejoramiento de la calidad ambiental; y adelantaría además programas de titulación predial y formalización de la propiedad en los asentamientos humanos y el entorno urbano.

El PND “Estado Comunitario: Desarrollo para Todos” 2006 – 2010. Este Plan, planteaba la posibilidad de incrementar las opciones de elección, en un marco de libre oferta, y que diera la posibilidad de mejorar el bienestar; para ello sugería un crecimiento económico, sostenible y acelerado, construcción de equidad y superación de la pobreza, condiciones adecuadas para la inversión, incremento del capital humano, físico y social; fortalecimiento del comercio internacional, el fortalecimiento macroeconómico, recaudo fiscal y compromiso con la comunidad y legitimar las instituciones; fomento al crédito popular, la educación, la investigación; conjunto de acciones orientadas a potenciar la competitividad del país. Las estrategias planteadas eran de carácter microeconómico,

macroeconómico y de política social; bajo parámetros de eficiencia, productividad, estabilidad macroeconómica y financiera; y en lo social, justicia distributiva y reducción de la pobreza.

Colombia cuenta con el Conpes, organismo que hace seguimiento a los planes sectoriales, regionales y urbanos, señala los criterios para la inversión extranjera y recomienda cómo se deben redistribuir las utilidades de las empresas industriales y comerciales del Estado, entre otras acciones. El Conpes es el Consejo Nacional de Política Económica y Social y está catalogado como el máximo organismo de coordinación de la política económica en Colombia. No dicta decretos, sino que da la línea y orientación de la política macro. El Conpes está presidido por el primer mandatario del país y la secretaría técnica la ejerce el jefe del Departamento Nacional de Planeación, que elabora los documentos para ser tratados en cada una de las sesiones. Además del presidente de la República, del organismo hacen parte los ministros de Relaciones Exteriores, Comercio Exterior, Hacienda, Agricultura, Desarrollo, Trabajo y Obras Públicas. También asisten como miembros permanentes a las sesiones, el jefe del Departamento Nacional de Planeación y el gerente del Banco de la República.

De sus recomendaciones dependen los planes y programas de desarrollo, los planes de inversión pública y los lineamientos del presupuesto general que cada año se presenta al Congreso de la República.⁵²

Documentos CONPES. En 1991, se formuló el CONPES Social 91, que definió las metas y estrategias de Colombia para el logro de los objetivos de desarrollo del milenio – 2015; documento que planteó los mecanismos para alcanzar las metas del milenio pactadas en septiembre de 2000 en la Cumbre del Milenio, organizada por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Para Colombia, uno de los principales objetivos, era mejorar las condiciones de vida para 135 mil hogares que habitaban en asentamientos precarios para el año 2020 (DNP, 2006 citado en Torres, 2009 : 83 – 84).

Como comentario general, se puede decir que a pesar de los esfuerzos generados con los Planes de Desarrollo Nacional y las intenciones de los documentos CONPES, el déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda en Colombia, sigue en aumento. En adelante, las políticas de hábitat deben estar orientadas al

⁵² Publicación eltiempo.com/Sección Otros/Fecha de publicación:13 de septiembre de 1993

mejoramiento barrial y urbano, que ayuden a mitigar el déficit acumulado en los diferentes asentamientos urbanos precarios existentes en las principales ciudades del país.

Las dos últimas décadas han marcado un punto de quiebre en la definición de modelos de ciudad en unas dinámicas de globalización que obligan a replantear sus modos de ocupación del territorio a través de políticas coherentes con el comportamiento de los agentes que inciden en las transformaciones económicas y sociales. El sector servicios ha ganado un reconocimiento importante, en la medida que es generador de empleo por encima del comercio y la industria; así pues, las instituciones públicas se han venido fortaleciendo como entes de regulación y control del sector privado de la economía; sector que hoy tiene la tarea de generar estrategias de productividad que permitan que nuestras ciudades se inserten en la cadena de la competitividad internacional.

El MIB, se inscribe en el discurso de las políticas públicas internacionales y de financiación de la banca multilateral orientadas a apoyar la población mas vulnerable a su inclusión a las dinámicas productivas y con ello, a elevar la calidad de vida. Así, la participación ciudadana, la seguridad, la convivencia y la inclusión a los derechos de la ciudad, son componentes que se fortalecen cada vez en los planes de desarrollo municipales, y derivado de ello, las acciones de mejoramiento de infraestructuras de servicios básicos domiciliarios y la legalización de la tenencia de la propiedad. Sin embargo, las intenciones de los planes se quedan cortas frente a una realidad de segregación física y social en aumento y en contravía del deber ser de la ciudad global; las ciudades capitales han avanzado significativamente en algunas soluciones a las problemáticas urbanas, sin embargo, otros aspectos como el desempleo, la falta de oportunidades de capacitación, por mencionar algunos, siguen ganando espacio; la ciudad debe ser leída y entendida, con la coexistencia de múltiples variables que se han ido fortaleciendo con el paso de los años, y que no pueden ser tratadas de forma aislada, sino como un conjunto urbano complejo y multisectorial.

Construcción y evolución del concepto de MIB. Puede considerarse que el concepto de MIB surgió a partir de las intervenciones sectoriales a los asentamientos urbanos incompletos. La evolución en la forma de asumir el reto del mejoramiento a pasado de considerarlo un problema, a identificar las potencialidades de desarrollo de sus comunidades; que han pasado de ser agentes pasivos en los procesos de transformación, a la participación en las propuestas, formulación, ejecución y sostenimiento de los diversos proyectos de

generación de servicios básicos de infraestructuras públicas, orientadas entre otros propósitos, al desarrollo social e inclusión de los pobladores, a la llamada ciudad formal; y con ello a la ruptura de los límites entre lo informal y lo formal.

Para el caso de Colombia, desde la Constitución Política de 1991 que dice:

“(...) todo colombiano tiene derecho a una vivienda digna (...)” y pasando por la II Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos en 1996, que expresó que: “(...) los gobiernos tienen la obligación de lograr que la población pueda conseguir una vivienda y de proteger y mejorar las viviendas y los vecindarios (...)”; el reconocimiento de esa realidad en un escenario urbano cada vez mas complejo, generó la definición de políticas públicas para alcanzar: “(...) que los asentamientos humanos sean sostenibles en un mundo en proceso de urbanización (...) ofreciendo (...) a grupos vulnerables y desfavorecidos, las mismas oportunidades de llevar una vida sana, segura y productiva (...)”.

Dentro de las estrategias identificadas para combatir la pobreza, se orientaron acciones de inversión pública en procesos de mejoramiento y urbanización, con proyectos para el fortalecimiento de los sistemas de salud, educación, capacitación para el empleo y de protección al medio ambiente, entre otros, dirigidos especialmente a los barrios de tugurios; con la generación de alternativas para impedir que se crearan nuevos barrios con estas condiciones. La intervención se hace de manera integral, que trasciende la transformación física y espacial, a programas para el desarrollo económico y social, orientados a garantizar la sustentabilidad del desarrollo urbano.

Si bien el crecimiento urbano ha generado dinámicas económicas favorables en algunos países, para los países en vía de desarrollo, las estructuras urbanas no han tenido la capacidad de absorber con nuevos empleos e infraestructuras urbanas adecuadas, el crecimiento poblacional, quedando como alternativa la ocupación informal del territorio y del sector productivo; lo que se refleja en las precarias condiciones de vida, concentración de la pobreza, complejas condiciones de riesgo medio ambiental y en general, en una alta marginalidad urbana.

Hoy los Programas de Mejoramiento de Barrios – PMB, se han convertido en los instrumentos del nivel estatal para abordar las diversas problemáticas identificadas, a través de los cuales, se intenta mejorar las condiciones de habitabilidad en sectores caracterizados por altas concentraciones poblacionales con bajos ingresos económicos, localizados generalmente en las periferias urbanas. En estos programas, la vivienda ya sea a través del mejoramiento o de la relocalización, se convierte en el componente que concentra la mayor inversión,

aunque también se llevan a cabo intervenciones en espacio público con amoblamiento urbano e iluminación de altas especificaciones (lo que contribuye a la seguridad ciudadana), construcción de equipamientos, y una serie de acciones institucionales con carácter integrador, que pretenden complementar el mejoramiento sectorial. Cabe resaltar también, que los programas de regularización de la tenencia de la propiedad, están orientados a mejorar el recaudo fiscal de los municipios, que se aumenta por la valorización del suelo, resultado de la mejora de los estándares urbanos, y que se podrían convertir en factores de retorno económico a las inversiones públicas generadas. Por eso los PMB, se convierten en herramientas que dinamizan y contribuyen a la construcción de la política de vivienda de los entes territoriales.

Se puede considerar entonces, que el concepto de MIB en Colombia ha sido influenciado por una serie de acontecimientos de relevancia nacional e internacional: la Constitución de 1991 que considera la vivienda como un derecho fundamental; la política urbana Ciudades y Ciudadanía de 1995 que le otorgó a la vivienda el carácter de atributo urbano y generó las pautas para la política de la vivienda social; la Declaración de Estambul de 1996; la Ley 388 de 1997 que orientó los alcances y contenidos de los Planes de Ordenamiento Territorial – POT municipales y distritales, y definió instrumentos para la planeación, gestión y financiación para el desarrollo en equilibrio de las actuaciones urbanas en lo físico, social y económico; las Metas del Milenio promovido por la OEA en el año 2000; y diversos documentos CONPES que han recomendado lineamientos de política de desarrollo urbano.

La vivienda como factor determinante en las propuestas de mejoramiento, generalmente soportadas en estudios que demuestran el déficit creciente, cuantitativo y cualitativo, en las últimas cinco décadas, ha estado inmersa en análisis netamente económicos, y dada la incapacidad institucional para resolver la problemática (y sin una solución probable), el Estado ha generado una serie de medidas orientadas a la desregulación, entendida como la liberación de normas, y con ello, ha abierto la posibilidad para que el sector privado de la construcción haga parte de la solución. Desafortunadamente y sobre todo en la última década, los proyectos considerados de Vivienda de Interés Social – VIS y Vivienda de Interés Prioritario - VIP, se han caracterizado por el desarrollo de altas densidades habitacionales, incentivos para la generación de bajos estándares urbanísticos, sobre todo en espacio público y equipamiento colectivo, generación de nichos y fraccionamientos urbanos, y lo que sigue siendo aún más grave, es la nula

posibilidad de ofertar soluciones de vivienda a los sectores populares de bajos ingresos económicos.

La producción de vivienda nueva, ha sido el factor predominante en los Planes de Desarrollo Nacionales – PDN desde 1970, con el Plan de “Las Cuatro Estrategias”. En la última década, los programas de titulación predial han sido una constante definida en los PDN bajo la orientación de “un país de propietarios”; sin embargo, la orientación también continua hacia la asignación de subsidios a las familias mas vulnerables para la adquisición de VIS o VIP nueva.⁵³

Hoy la comprensión del mejoramiento es multidisciplinar, los análisis se hacen desde diferentes ópticas: el derecho a una vivienda digna; reconocimiento de las prácticas culturales; apropiación y uso del espacio, principalmente cómo se desarrolla la sociabilidad en el escenario público; identidades de género, individuales y colectivas. El mejoramiento significa y exige nuevos retos a las administraciones públicas y es mediante la aplicación de instrumentos de ley y de políticas de inversión social, que podría aportarse y continuar con la recuperación de amplias zonas urbanas degradadas.

Otra óptica de análisis, es la racionalidad de la regulación física del espacio, en donde las lógicas del mercado inmobiliario, son referentes de análisis, para conjugarlas con propuestas normativas que soporten la evaluación de proyectos a escala intermedia; evaluando la posibilidad de que en los polígonos de intervención definidos, se apliquen instrumentos de gestión propuestos en la ley de desarrollo territorial o en los POT municipales y distritales; a través de los cuales se espera mejorar los déficit urbanos acumulados por varias décadas.

Tampoco se puede dejar de considerar aspectos medio ambientales, en términos de vulnerabilidad, amenaza y riesgos, que influyen necesariamente en garantizar la sostenibilidad económica y social de las zonas de intervención. Todas estas miradas de conjunto, validan que los sujetos de análisis, ya no son los individuos, sino los grupos sociales que evolucionan, se transforman e interactúan permanentemente con otros grupos (se puede considerar aquí las relaciones con el resto de la ciudad) y con su propio entorno; de allí la complejidad e importancia de la temática del mejoramiento barrial, y la conveniencia de estos programas para

⁵³ para ello se han considerado topes para la asignación de los subsidios en función del valor de la vivienda en SMLMV y del tamaño de los lotes para vivienda subsidiable. Decretos 975 y 2060 de 2004 respectivamente.

seguir trabajando por reducir la brecha de la desigualdad física, económica y social altamente visible en nuestras ciudades.

2.7 Primeros programas para el mejoramiento de barrios en Medellín.

El Programa PRIMED (Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales en Medellín) buscaba mejorar la calidad de vida en los barrios subnormales; propuso mecanismos de planificación y gestión eficientes, ágiles y flexibles, como apoyo a la administración municipal para el mejoramiento urbano. Promovió la participación comunitaria para la concertación de proyectos, con acciones de sensibilización, capacitación y fortalecimiento de organizaciones barriales. El mejoramiento barrial incluyó completar obras de infraestructura vial y de transporte, servicios públicos, estabilización de suelos y mitigación de riesgo geológico a partir de la microzonificación y adecuación de equipamientos comunitarios. En vivienda, pretendía mejorar 4.600 unidades, reubicar 400 y legalizar la tenencia de 5.180 predios.

La primera fase del PRIMED se ejecutó entre 1992 y 1996, interviniendo tres zonas de la ciudad y un total de 15 barrios; tenía el propósito de atender 11.000 familias que habitaban 9.250 viviendas aproximadamente. La segunda fase se ejecuto entre 1997 y 2001 en cinco zonas de la ciudad. El organismo que lideraba el Programa fue CORVIDE⁵⁴ (Corporación de Vivienda y Desarrollo Social del municipio de Medellín) quien logró el apoyo institucional de dependencia municipales como Obras Publicas, Desarrollo Comunitario, Hacienda y Planeación Metropolitana, Empresas Publicas de Medellín; convenios PNUD⁵⁵ – Alcaldía de

⁵⁴ CORVIDE era una entidad descentralizada del Municipio de Medellín creada mediante Acuerdo en 1956 como la “Fundación Casitas de la Provincia”; en 1975 cambio su razón social por CORVIDE, cuyo objeto social era desarrollar la política habitacional del Municipio de Medellín, especialmente en materia de vivienda de interés social. CORVIDE compraba y administraba predios destinados a procesos de urbanización, desarrollos inmobiliarios, mejoramiento de vivienda o direccionamiento de proyectos de autoconstrucción. Una vez terminados los proyectos, transfería a título gratuito a las familias beneficiarias. Otra modalidad de intervención era la compra de terrenos de mayor extensión ya ocupados irregularmente con el fin de direccionar procesos de autoconstrucción y de mejoramiento, para luego transferir el dominio de los lotes. En sus 45 años de funcionamiento CORVIDE atendió las necesidades de vivienda de 8.252 familias (Granda, 23 – 24)

⁵⁵ PNUD es el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, firmado en diferentes fases y propósitos con la administración municipal.

Medellín; del gobierno nacional, INURBE⁵⁶ y SENA⁵⁷; organizaciones no gubernamentales y comunitarias.

El costo del programa ascendía aproximadamente a US 31 millones, de los cuales se destinó el 40.9% para el mejoramiento y reubicación de viviendas, y para el mejoramiento barrial el 38,3%. La distribución de recursos correspondió al 68,5% para el nivel central (representados por el INURBE con el 30,5% en subsidios familiares de vivienda, recursos del municipio el 24,6% y el SENA); la comunidad aportó en mano de obra y efectivo el 12,5%; el PNUD aportó el 0,2% para estudios de microzonificación. La FFW⁵⁸ aportó el 31,3% para financiar el Fondo de Promoción Social, mejoramiento barrial y asesoría de expertos nacionales e internacionales. Se esperaba una inversión promedio de US 2.800 por familia, la cual valorizaría los terrenos y las edificaciones, mejoraría las redes de servicios públicos y los equipamientos, propiciando el espacio para una mayor densificación y uso del suelo; con lo que se esperaba también que disminuyera la presión para el suelo urbano. Entre otros propósitos que se esperaban cumplir era la obligación constitucional en materia de vivienda, concertación y descentralización administrativa; la recuperación de áreas de protección ambiental, etc.

Para inicios de la década del 90, Medellín contaba con cerca de 1'700.000 habitantes y una historia en la formación de barrios espontáneos que se podría sintetizar de la siguiente manera:

Tabla 1. Formación de Barrios Subnormales en Medellín. Periodo 1840 – 1992.

Año	Barrios espontáneos y crecimiento de población
1.840	Primera invasión conocida como “El Salado” compuesta por población de esclavos emancipados.
1.910 – 1.920	La Pola, Ratón Pelao, Trincheras. La ciudad empieza a recibir migraciones que presionan el perímetro urbano y los servicios públicos.
1.930	Presión de las laderas a causa del auge industrial
1.940	Surgieron invasiones como El Pesebre y La Soledad.

⁵⁶ El INURBE en liquidación fue el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y reforma Urbana, creado en 1991.

⁵⁷ El SENA es el Servicio Nacional de Aprendizaje, fundado en 1957.

⁵⁸ La KFW era la cooperación alemana

1.951	La ciudad llega a 359.000 habitantes, duplicando su población en 13 años.
1.951 – 1.964	Medellín duplicó su población de 359.000 habitantes a 773.000, registrando tasas de crecimiento del 6,1%
1.960 – 1.970	Década en la que surgen alrededor de 40 barrios por la acción de fraccionamiento de terrenos sin dotación de servicios públicos, ni obras de urbanismo. Este fenómeno se conoce como “urbanización pirata”
1.970 – 1.980	Se forman cerca de 50 barrios; se intensifica la invasión u ocupación de hecho de terrenos; procesos caracterizados por áreas mínimas de lotes, áreas libres, comunitarias y servicios públicos. Se inicia la ocupación de los retiros de quebradas como: La Iguana, La Rosa y La Granizala; generando un importante deterioro de áreas ambientales. En el censo de octubre de 1973 la ciudad tenía 1’109.748 habitantes, registrando una tasa de crecimiento intercensal del 4,1%.
1.980 – 1.990	Se empieza a registrar el agotamiento de la tierra apta para la urbanización. Medellín tenía en 1.981, 1.513 hectáreas aptas para construir vivienda; en 1.984 se redujo a 620 hectáreas y en 1.990 se contaba con 257 hectáreas. Esta situación trajo como resultado la ocupación de zonas de riesgo geológico localizadas en laderas y retiros de quebradas.
1.992	El Departamento Administrativo de Planeación Metropolitana identificó cerca de 70 barrios de generación espontánea, caracterizados por no cumplir con las normas mínimas de urbanización, construcción y usos del suelo; presentaban déficit de servicios públicos, viviendas en mal estado físico y sin títulos de propiedad. Se estimaba que en esas condiciones habían 37.000 viviendas que albergaban 185.000 personas (promedio de 5 hab/viv) que representaban el 11,6% del total de viviendas de la ciudad.

Fuente: elaboración propia a partir de Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales en Medellín – PRIMED. Estudio de Factibilidad. Medellín – Colombia. Sept 1993.

La ilegalidad en la tenencia de la tierra es el resultado del crecimiento poblacional y las migraciones, agudizada por la concentración de la propiedad de la tierra en grandes terratenientes, ha sido inevitable la generación de invasiones y la venta ilegal de terrenos sin servicios básicos. Estos barrios se consolidan lentamente con

el mejoramiento de infraestructuras físicas, dejando al margen la legalidad jurídica, lo que define por largos periodos de tiempo a los ocupantes como poseedores; para 1992 estas viviendas representaban la tercera parte del total de unidades que pagaban impuesto predial en la ciudad. Como situación de hecho, la legislación colombiana no favorecía la definición de procesos de prescripción adquisitiva⁵⁹ y los costos de asesoría jurídica eran altos para esta población. Otros impactos negativos de esta situación eran: el bajo sentido de pertenencia, desarraigo, inestabilidad del núcleo familiar y una relación poco amable con el entorno físico, ambiental y social, generado por la no existencia del patrimonio familiar consolidado.

Otros factores asociados a los asentamientos informales urbanos han sido:

- La insuficiencia en la organización comunitaria caracterizada por los bajos niveles de convocatoria y representatividad; dependencia política y relación clientelista con entidades públicas; baja capacidad de autogestión; dispersión, descoordinación y limitaciones presupuestales. Ha sido la misma comunidad quien ha resuelto los problemas de seguridad pública.
- La inadecuada intervención estatal o ausencia de métodos de participación para la ejecución de planes y programas institucionales; discontinuidad de políticas institucionales que se refleja en obras inconclusas y de baja calidad, poca presencia institucional que limita la información necesaria para la realización de acciones de planificación. La rigidez de las normas urbanísticas han agudizado la informalidad urbana; la falta de claridad en cuanto a obligaciones institucionales han confundido a la comunidad; la alta calificación de zonas de riesgo geológico que han sido ocupadas han limitado las intervenciones estatales.
- Desde 1958, cuando se elaboró el Plano Regulador de la ciudad realizado por Wiener y Sert, se definió el perímetro urbano y considero solo los barrios normalizados de la ciudad, desconociendo la problemática de los barrios no planificados. En los años 60 la oficina de planeación reconoce la expansión de barrios piratas y espontáneos, y los describe como barrios que se han desarrollado sin cumplir requisitos y normas exigidas por el municipio; sin embargo se adelantan las primeras acciones representadas en donaciones

⁵⁹ La prescripción adquisitiva compete a aquella persona que mediante el transcurso de cierto tiempo y bajo las condiciones establecidas por la ley ha poseído un bien inmueble, se ejerce contra quien aparezca como propietario de esos bienes en el Registro Público de la Propiedad, con el fin de que se declare que se ha consumado y que ha adquirido por prescripción la propiedad del inmueble reclamado. También se conoce bajo el termino de “Usucapión”.

y auxilios para la construcción de obras civiles a través de las Acciones Comunales.

- Los altos procesos migratorios se reflejaron en la presión por la tierra y en las crecientes acciones de invasión; la medida asumida por el Estado fue los desalojos policivos, que generaron disturbios puntuales, pero que finalmente la presión de la comunidad se impuso y dio como resultado la consolidación progresiva de los barrios. Los primeros programas de vivienda popular con recursos del municipio y la nación, estuvieron orientados al desarrollo de vivienda por autoconstrucción, caracterizados por las bajas especificaciones técnicas y de equipamiento comunitario; estas intervenciones incidieron en la generación de barrios aledaños.
- En 1964, se crearon dos dependencias para atender la consolidación de estos barrios. El Fondo de Rehabilitación de Barrios, adscrito al Instituto de Valorización – INVAL, que tenía como función la de construir las obras de infraestructura que requería la ciudad. La otra entidad, era la División de Habitación de Viviendas, de las Empresas Publicas de Medellín – EPM, encargada de financiar obras de infraestructura para la dotación de acueducto, alcantarillado y energía a las viviendas.
- Los planes viales de la ciudad y los proyectos de renovación urbana adelantados en la década del setenta, estuvieron acompañados de programas de reubicación de familias, se pagaron indemnizaciones y se ejecutaron algunos proyectos de vivienda. En la década del ochenta, fue el deslizamiento en la zona centro oriental del barrio Villatina, el que motivó programas de reubicación de familias asentadas en zonas de riesgo geológico.
- En 1983, la Dirección general de Programas de la Alcaldía, adelantó un programa de rehabilitación social y física para mejorar las condiciones de vida de aproximadamente 15.000 personas que ocupaban cerca de 3.500 viviendas en la zona de Moravia, sector que se usó por varios años para la disposición final de basuras. El programa tenía entre sus componentes, la adecuación de la montaña de basuras, saneamiento ambiental y de quebradas; infraestructura de servicios públicos; programas para generar fuentes de empleo; legalización de predios; reordenamiento urbano y dotación de equipamientos comunitarios. El programa contó con un instrumento novedoso como el “Bono de ayuda mutua” que representaba las horas de trabajo comunitario y que el mecanismo definido para ayudar a obtener los títulos de propiedad. Desafortunadamente el programa no contemplaba el mejoramiento de viviendas y no logró el carácter de integralidad que pudo obtenerse; sin embargo la experiencia se replicó en

otros barrios a través de la Secretaría de desarrollo Comunitario, creada para estos fines.

- Los Planes de Desarrollo de las administraciones municipales de la década del ochenta, contemplaron la ejecución de programas y mecanismos de intervención a través de acciones puntuales, que mejoraban en parte algunas carencias físicas y sociales en los barrios, pero no se tenía la visión de programas que actuaran en paralelo en componentes sociales, físico espaciales y económicos, y por lo tanto no se lograba que estos pobladores se incorporaran a la ciudad formal.
- En 1986, con la descentralización administrativa que vivía el país, la administración municipal creó las Juntas Administradoras Locales, de elección popular y de duración igual al periodo de la Alcaldía; eran organismos que representaban la comunidad para la elaboración de los presupuestos participativos y los planes zonales. Las Juntas de Acción Comunal, eran organizaciones barriales y se encargaban de la ejecución de pequeñas obras de infraestructura mediante trabajo comunitario; tenían un cuerpo directivo elegido por los socios y el periodo era de cuatro años. Por su parte la administración municipal creó oficinas de atención descentralizadas como Centros Comunitarios de Atención Administrativa, que sirvieron para fortalecer el papel del Estado, con espacios para la concertación comunitaria y atención al ciudadano para pagos, trámites y consultas.
- Para principios de la década del noventa, la administración municipal estableció el Plan de Acción Social bajo la modalidad de Gerencia de Proyectos, que coordinaba actividades y recursos públicos y privados, orientados a atender las principales carencias de los sectores populares.

Desde el nivel nacional, la Consejería Presidencial, adscrita al departamento Administrativo de la Presidencia de la República, a partir de 1990 orientó la política de paz y conciliación, especialmente para Medellín y su Área Metropolitana, cuyo objetivo era apoyar la administración municipal y la comunidad para superar la crisis social de ese momento. Los recursos provenían del Ministerio de Hacienda con aportes de otras instituciones descentralizadas como el Ministerio de Educación, INURBE, ICBF⁶⁰ y el SENA; también participaban organismos internacionales con proyectos específicos, entre ellas AID, GTZ, UNICEF, y el gobierno alemán con apoyo financiero a través de la KFW).

⁶⁰ El ICBF era el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Los diferentes programas establecidos, buscaban ayudar en la reconstrucción social y la recuperación de una ética civilista y ciudadana; una reorientación al gasto publico para reducir la inequidad generada por los modelos de desarrollo anteriores; una mayor presencia del Estado y acercamiento a las comunidades para generar mas confianza en las instituciones publicas, fortaleciendo la capacidad de decisión y organización de los diferentes grupos zonales y comunales, para propiciar referentes de identidad que permitieran la reconciliación y pacificación de la ciudad.

Se apoyaron entonces, propuestas para la generación de empleo, educación, salud y nutrición, mejoramiento del espacio urbano, participación ciudadana, fortalecimiento de la justicia y seguridad publica. Entre los proyectos mas sobresalientes se destacaron el Fondo de Proyectos de Inversión Semilla, con una alta participación de organizaciones lideradas por jóvenes, con apoyos promedio por proyecto de 5 millones de pesos (para el cuatrienio 1990 – 1994). Los Núcleos de Vida Ciudadana, fue una propuesta que surgió de la planeación participativa para la construcción de lugares de encuentro ciudadano, donde se prestaban servicios institucionales, y contaban con algunas actividades económicas. Los Foros Comunes, apoyados por instituciones académicas y ONG's, dieron como resultado la participación de 435 organizaciones sociales cívicas y comunitarias, y la organización del “I Seminario Internacional: Medellín Alternativas de Futuro”. También se creo el programa de televisión Arriba Mi Barrio, que buscaba mostrar aspectos positivos, la participación y la organización comunitaria en la ciudad.

La política de vivienda de principios de los noventa. En 1989 se aprobó en Colombia la Ley 9 de Reforma Urbana que bajo el fundamento constitucional de la función social de la propiedad privada, traslada a los municipios la problemática habitacional y el desarrollo urbano, convirtiendo en obligatorio para todos los municipios, la formulación de los Planes de Desarrollo. Otro avance de la Ley, fue proponer la aplicación de una serie de instrumentos para alcanzar los fines propuestos en los Planes, como la vivienda de interés social - VIS, la preservación del patrimonio cultural, generación de zonas de reserva, protección del medio ambiente, renovación urbana, legalización de títulos para VIS y reubicación de vivienda; entre esos instrumentos se destacaron: los bancos de tierra, la enajenación voluntaria y la expropiación o extinción del dominio.

La Ley tenía el propósito de que los municipios superaran los graves problemas de informalidad presente en los núcleos urbanos más importantes del país y definió procedimientos que suprimieron trámites en la administración del desarrollo

urbano. Como complemento de la Ley 9, se expidió en 1991 la Ley 3 que creo el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social – VIS, estableció el Subsidio Familiar de Vivienda - SFV y transformó el ICT en el INURBE. Con esta Ley se pretendía alcanzar una mayor racionalidad y eficiencia en la asignación y uso de los recursos en las diferentes instancias, nacional, departamental y municipal, con acciones de coordinación, planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de los proyectos.

El SFV podía ser otorgado solo por una vez; era aporte estatal en dinero o en especie, siempre que se cumpliera con los requisitos que establecía la Ley. El propósito del gobierno nacional en el periodo 1991 – 1994, era financiar 539.505 soluciones de vivienda, de las cuales 90.000 correspondían a mejoramiento. Estos programas buscaban dotar condiciones sanitarias satisfactorias, servicios públicos y adecuada capacidad portante en la estructura; y aplicaban para compra de vivienda nueva o usada, compra de lote con servicios y legalización de títulos de propiedad. Para ese momento la cuantía máxima del subsidio ascendía a 15 SMMLV⁶¹ y las familias debían aportar entre el 5% y el 25% del valor de la vivienda en ahorro programado, materiales o mano de obra. El valor del subsidio era transferido al constructor o entidad encargada del mejoramiento.

El subsidio familiar para el mejoramiento habitacional buscaba resolver la ausencia en la dotación de servicios públicos domiciliarios, hacinamiento, inestabilidad en la estructura, mala calidad de la construcción y malas condiciones de acceso a la vivienda. El valor del mejoramiento no debía superar los 50 SMMLV; debía ser ejecutado por una empresa reconocida jurídicamente; como requisito mínimo era que superara al menos una de las carencias. El valor del subsidio máximo otorgado era de 12 SMMLV, y era sujeto de asignación siempre que la vivienda no estuviera en zona de alto riesgo geológico. Aun con la existencia de la Ley, las mayores dificultades se presentaron en la parte reglamentaria especialmente para programas de legalización; el tiempo de entrega era de 18 meses una vez aprobado, lo que distorsionaba las programaciones previstas y los costos.

En cuanto a experiencias de mejoramiento urbano en Medellín, en 1956 se creo la “Fundación Casitas de la Provincia” cuyo objeto era construir viviendas para clases pobres, y en 1975 la Fundación se transforma en CORVIDE. Los proyectos ejecutados atendían en parte a damnificados de desastres causados por

⁶¹ Para 1991 el Salario Mínimo Mensual Legal Vigente – SMMLV era de \$ 56.507 (para el año 2012 fue de \$ 566.700) y era sujeto de asignación siempre que la vivienda no estuviera en zona de alto riesgo geológico.

fenómenos naturales (deslizamientos e inundaciones) y reubicación de familias localizadas en zonas de alto riesgo. El costo promedio de las soluciones era de 60 SMMLV.

Son múltiples los efectos positivos del mejoramiento de viviendas. Desde lo social se destacan: se aumenta el espacio habitacional por persona, se reduce el hacinamiento y con ello, los actos de agresividad y violencia intrafamiliar; se disminuyen las enfermedades al mejorar las condiciones sanitarias y por la ampliación y mejor atención en centros de salud; se amplían y mejoran los centros de educación desde el nivel pre-escolar, lo que garantizaría superar los niveles de formación y capacitación para el empleo. Con la legalización se mejoran las condiciones de arraigo, identidad con el barrio y participación en diversos programas urbanos; con la reubicación se garantizaba que las familias accedían a viviendas construidas con adecuadas especificaciones técnicas. Desde las comunidades, las organizaciones y sus líderes alcanzaron niveles de cualificación y capacitación para proponer mejores proyectos, con lo que se lograba también un mayor control social en beneficio de la seguridad en los barrios. Todos estos factores en conjunto ayudaron a disminuir la brecha entre la ciudad formal e informal y a contribuir con una mayor integración social y mejores perspectivas de futuro.

Entre los efectos económicos se destacan: el mayor valor de uso y de cambio que adquirieron las viviendas a partir del aporte promedio estimado para el periodo 1992 – 1996 de US 2.818; se estimaba que solamente con la legalización de la tenencia, el valor del lote aumentaba en un 200% (Consejería, 166); el patrimonio familiar se consolida y se convierte en garantía hipotecaria; las obras de infraestructura locales incorporaron mano de obra de las comunidades; con las mejoras urbanas llegan nuevos usos y aumentan los valores de los alquileres. Sin embargo siempre habrá familias que no pueden pagar los costos urbanos de impuestos y tarifas, y que están llamadas a la expulsión. En lo urbano, se recuperaron zonas de alto riesgo y se cualificaron las áreas públicas; lo que favorece la re densificación residencial y mayor demanda por las infraestructuras de servicios públicos y comunitarios, lo que se traduce en un aumento en el pago a empresas prestadoras de servicios públicos y en la fiscalidad urbana.

El sector que más puede salir beneficiado en estos procesos es el de la construcción, que incluye desde proveedores de materiales, pequeños artesanos, contratistas y empresas constituidas que aportaron su experiencia. En lo profesional, se convierte en el escenario de participación de múltiples disciplinas.

Sin embargo, también hay que prever efectos negativos como los altos costos de inversión por parte de las entidades públicas y el periodo de amortización o retorno es bastante largo (Consejería, 167); el propósito (y aún hoy la discusión continúa) era diseñar acciones que representaran menores costos por familia, reducir los niveles de subsidios o diseñar sistemas de crédito (para la legalización de la tenencia, el mejoramiento y la reubicación) adecuados para esta población.

Finalmente, no se puede desconocer que este tipo de proyectos genera un efecto de redistribución social y económico, ya que en ellos contribuye financieramente la sociedad formal a través del pago de impuestos y de esta manera se facilita el acceso o mejora de la vivienda a la población de menores recursos económicos de nuestras ciudades.

3. PARADIGMA INTERPRETATIVO DE LA INVESTIGACION.

Los elementos paradigmáticos en la ciencia, como las concepciones, costumbres y tradiciones, una vez que se muestran, se constituyen en “reglas de juego” que orientan las prácticas de investigación⁶². Los paradigmas son también las creencias, presupuestos, reglas, procedimientos o modelos de acción para la búsqueda del conocimiento. En la investigación, los paradigmas como conjunto de conocimientos y creencias, ayudan a formar una visión entorno a una teoría en determinado período histórico.

3.1 El desarrollo urbano en Colombia.

El desarrollo urbano en Colombia ha estado marcado por una serie de acontecimientos que han orientado la forma de ocupación y crecimiento de las ciudades, así como las dinámicas sociales, económicas y políticas, entre otras, que dan cuenta de la realidad actual. A partir de la década de los años treinta los procesos de industrialización y urbanización incorporan grandes transformaciones

⁶² Paradigma es un modelo o patrón en cualquier disciplina científica, relaciona la forma como deben interpretarse los resultados de la investigación. Consultado en internet en septiembre de 2010: <http://es.wikipedia.org/wiki/Paradigma>

socio-espaciales en el país; se empiezan a conformar dos segmentos urbanos: las diez ciudades mayores y los centros de menos de doscientos mil habitantes. Del primer grupo, la consolidación de las cuatro primeras ciudades como centros urbanos y regionales, obedece a los procesos de industrialización sustitutiva de importaciones de la primera mitad del siglo XX; Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla lideran la expansión industrial en la producción de bienes de consumo, lo que significa la concentración, en 1.945, del 57% de la mano de obra en la industria manufacturera, que luego pasa al 74% en 1.990.

Para la década del setenta, se presenta un nuevo proceso en la evolución económica colombiana que incide en la estructura socio-espacial de las ciudades. Se combinan entonces la industrialización por sustitución de importaciones, la promoción y diversificación de exportaciones y la integración económica subregional, ocasionando la ampliación de los centros urbanos y la aparición de los corredores intermunicipales. Así, la población urbana en los últimos cuarenta años ha crecido diez veces más que en las zonas rurales, lo que implica una importante demanda de servicios y oferta de mano de obra; esta concentración de población ha sido también el resultado de los diferentes procesos económicos, sociales y políticos que ha experimentado el país⁶³.

El aumento acelerado de las migraciones –en algunos casos ocasionado por el desplazamiento forzado- es la causa del colapso de las ciudades, que no solamente carecían de las infraestructuras de servicios públicos, de la oferta de suelo urbanizado para familias de bajos ingresos⁶⁴ y de la capacidad de producción de vivienda, sino también de una plataforma económica y de generación de empleo para la población que permanentemente llega a las ciudades. Con la Ley 9 de 1989, se concluye un proceso de discusión que dura varias décadas y que da origen en ese momento al fundamento más sólido para el desarrollo de una política urbana planteando los siguientes principios: defender el derecho a la ciudad para todos los ciudadanos, superar las condiciones de informalidad en las relaciones comunidad - ciudad, introducir factores de racionalidad en el diseño de los centros urbanos y agilizar los procesos para el manejo del desarrollo urbano. Con esta Ley, se cuenta con una herramienta de

⁶³ Encuesta Nacional de Demografía y Salud. Colombia: Características de la población. Consultado en internet, www.google.com/poblacion Colombia. 30 septiembre de 2009.

⁶⁴ En Colombia se considera que una familia de cuatro personas tiene bajos ingresos cuando perciben menos de 2 Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes – SMMLV, que a 2009 corresponden aproximadamente a 480.000 pesos, equivalentes a 240 dólares. Consultado en internet “elespectador.com: informe de comisión de expertos; pobreza en Colombia llegó al 46%”. 24 de agosto de 2009.

gestión local útil para apalancar el desarrollo urbano. El nivel nacional continúa con la responsabilidad de fortalecer la autonomía territorial reconociendo la iniciativa privada para la intervención del territorio y las disfuncionalidades que crea el mercado al interior de las ciudades.

Desde los planes nacionales de desarrollo -Ley 152 de 1994- sólo se ha contado con una visión parcial de la problemática. El acelerado crecimiento de las ciudades capitales ha orientado la generación de estrategias para promover con incentivos tributarios y crediticios el desarrollo de ciudades secundarias; el efecto de estos incentivos ha sido mínimo y no ha alterado significativamente el sistema urbano del país. La metropolización como proceso de integración física de mayor magnitud, tampoco ha tenido un acompañamiento de las estructuras administrativas y de planificación; de las nueve principales Áreas Metropolitanas que tiene el país⁶⁵, sólo cinco han avanzado en la institucionalización y planificación de los asuntos metropolitanos, lo que deja en evidencia la dificultad que tienen algunos municipios para responder individualmente a estos hechos, continuando al margen de una concepción integral del desarrollo.

La concentración espacial de la población y de la actividad económica se consolidan hacia la década de los noventa, la tasa promedio anual de crecimiento fue del 2,21, por el contrario, la urbanización continuó su ritmo creciente de 3,77% anual para las cabeceras municipales y una disminución del 1,38% anual para las áreas rurales. Otro fenómeno no esperado fue la alta tasa de crecimiento de los municipios de las periferias metropolitanas que tuvieron un crecimiento promedio del 7,3% en el período de 1.951 a 1.964 y del 3,8% de 1.985 a 1.995, contrario al crecimiento de la ciudad central que pasó en 1.951 del 6.3% al 2.8% en 1.985⁶⁶. Las concentraciones Metropolitanas de Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Bucaramanga alcanzan una alta especialización industrial, en cambio, Pereira, Cúcuta, Manizales y Armenia se caracterizan por una base económica comercial y de servicios.

En lo económico, el suelo urbano con su principal característica, la concentración en pocos propietarios, también es causante de la inequitativa distribución de recursos que genera el mercado, reflejándose en la reducción de los estándares

⁶⁵ Las Áreas Metropolitanas en Colombia con vigencia son: Medellín, Bucaramanga, Barranquilla, Cúcuta y Pereira; las reconocidas pero no configuradas son: Bogotá D.C., Cali, Armenia y Manizales, entre las principales del país.

⁶⁶ Colombia: dinámicas de urbanización en cifras. Revista del Buen Gobierno. Año 2, Número 6. Noviembre 2007. Pág. 53.

en los sistemas urbanos (vías, equipamientos comunitarios o dotacionales, zonas verdes públicas, etc). Sin embargo, y aunque la Ley 388 de 1.997 define una serie de instrumentos para la regulación del suelo, en la práctica no han sido de fácil operación⁶⁷. La distribución inequitativa de las cargas y los beneficios del desarrollo urbano, se debe a la carencia de una adecuada gestión del suelo que compromete a las administraciones de turno en la aplicación de los instrumentos de Ley; esta falta de comprensión de la planeación, incide en la pérdida de competitividad y productividad urbana.

Hasta la aprobación de los Planes de Ordenamiento Territorial – POT, en los municipios colombianos no se contaba con una clara regulación en cuanto a los derechos y deberes urbanísticos⁶⁸, considerados como intrínsecos al derecho de propiedad. El privado obtenía todos los beneficios generados por las actuaciones públicas y se transferían a los propietarios del suelo, todos los plusvalores que se generaban por las diferentes acciones urbanísticas.

"Para dar cumplimiento a la redefinición del derecho de propiedad, a la regulación pública del mercado del suelo, y a los principios del ordenamiento territorial, la Ley de Desarrollo Territorial colombiana es rica y creativa en el establecimiento de técnicas e instrumentos urbanísticos: clasificación del suelo de acuerdo con el régimen urbanístico de la propiedad, planes parciales-reajuste de tierras, diversos mecanismos de reparto equitativo de cargas y beneficios, diversos mecanismos de participación pública en la plusvalía, expropiación en diversas modalidades, derecho de preferencia, entre otros" (Vejarano, 2006:11).

La desigualdad en el crecimiento de las dinámicas económicas del campo en relación con la ciudad, impulsa la decisión del abandono de las áreas rurales. Las ciudades no sólo aumentan en población, crece el déficit de infraestructuras públicas de servicios, de equipamientos para la atención a la comunidad, de vías para una adecuada movilidad; y cada vez es mayor la brecha en la distribución del ingreso para las familias, más hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas - NBI, en condiciones precarias de hacinamiento y localizados en zonas de riesgo. (Ver cuadro a continuación).

⁶⁷ Los instrumentos de gestión territorial en Colombia se clasifican en instrumentos de planificación, de gestión y de financiación; éstos serán definidos ampliamente en el Capítulo de Gestión del Suelo.

⁶⁸ Es con los POT que se establecen como objetivos: "formular una política municipal de uso y ocupación del territorio bajo los principios de equidad, sostenibilidad y competitividad"; "Elaborar una propuesta concertada para la regulación de los usos del suelo ..."; "Orientar el desarrollo y crecimiento de la ciudad ... que garantice la distribución equitativa de las cargas y los beneficios en el ordenamiento territorial". Presentación IGAC, www2.ine.gov.mx/publicaciones/libros/338/Salas.pdf

Tabla 2. Indicadores de vivienda censo 2005.

	Miles	Participación
Hogares en déficit en Colombia	3.828	36,21%
Hogares en déficit cuantitativo	1.307,8	12,37 %
Hogares en déficit cualitativo.	2.520,3	23,84 %
Hacinamiento mitigable	159,5	1,51 %
Hacinamiento no mitigable	135,4	1,28 %

Fuente: “Revisión de información estadística comparada para Bogotá, Cundinamarca y Colombia y para algunos municipios de Cundinamarca. Años 1985-2020. Malka Orozco Agudelo, Bogotá D.C., febrero de 2010.

El desarrollo urbano asume hoy una forma claramente metropolitana; estas áreas reúnen el 45% de la población del país –con múltiples formas de ocupación del territorio- donde se concentra el 84% de la actividad manufacturera⁶⁹. La ciudad hoy es el compendio de dimensiones como la económica, social, ambiental, política y cultural y actúa en múltiples interacciones marcadas por la realidad social e histórica –un alto porcentaje de la población con bajas condiciones de habitabilidad-; con variables de análisis como son la vivienda, los servicios públicos domiciliarios, equipamiento urbano, transporte y movilidad, espacio público y suelo urbano, factores que en conjunto, ayudan a la comprensión y visión integral para una eficiente articulación –regulación entre el Estado y la sociedad civil.

3.2 Paradigma interpretativo de la informalidad urbana.

El funcionamiento del mercado legal del suelo urbanizado, los rápidos procesos de urbanización, la pobreza y precariedad laboral de un alto porcentaje de la población, han sido los factores que han determinado que se pueda acceder a una determinada área urbana; a esto se suman otros elementos de oferta de suelo, precios y financiamiento, condiciones que en conjunto hacen que millones de personas en las grandes urbes tengan que vivir en condiciones de ilegalidad,

⁶⁹ Centro de información y documentación empresarial sobre Iberoamérica. Información de los países. Colombia actividades del sector secundario; las industrias manufactureras. Consultado en internet: www.google.com. Septiembre 2009.

"... con una acentuada vulnerabilidad tanto jurídica como urbana ambiental. Actualmente en América Latina la población viviendo en la ilegalidad/informalidad en relación al suelo urbano llega aproximadamente al 40% en muchas ciudades y áreas metropolitanas. Los programas de regularización que se están implementando en la región desde hace décadas, pero mas intensamente a partir de los años noventa del siglo pasado, no han podido aún, modificar la tendencia al aumento de la población urbana viviendo en la ilegalidad" (Clichevsky, 2006).

Los pobres urbanos han tenido dos formas de acceso al suelo: mediante la ocupación directa o por compra en el mercado ilegal. La reglamentación urbana no ha incidido en la comercialización del suelo, han sido diferentes agentes quienes participan en este mercado,

"... principalmente el propietario original del suelo, quien fija los precios en función de las rentas o beneficios extraordinarios que quieren obtener. Una serie de factores inciden en la determinación de las rentas, las cuales a su vez definen el precio de oferta; no es fácil determinar la magnitud de cada factor en su definición, pues están multideterminados por el proceso del propio mercado y por factores externos" (Jaramillo, 1987; Clichevsky, 2000).

En el mercado inmobiliario, la demanda efectiva se dinamiza por periodos y segmentos de población en función de las posibilidades de pago, financiamiento y preferencias de donde vivir y desarrollar sus actividades, pero es claro que los pobres urbanos no representan parte de esta demanda, razón por la que se presentan diversas formas de informalidad y ocupación del suelo en las aglomeraciones urbanas.

En Colombia desde 1963 se plantearon procedimientos para planes y programas de habilitación o mejoramiento de barrios y programas integrados de desarrollo urbano; para la ejecución se ha contado con la división en subprogramas sectoriales, con el apoyo financiero del Banco Mundial y con una duración promedio de 10 años para cada programa de legalización (Clichevsky, 2006).

El economista peruano Hernando De Soto ha acompañado diversos programas de legalización de dominio –titulación predial-, su teoría es:

"... que la tierra ilegalmente ocupada es un capital que hay que movilizar; una vez legalizada podrá pagar impuestos ... y ser objeto del sector financiero formal" (De Soto, 1987; 2003).

Otro tipo de intereses han acompañado también los programas de legalización:

- La inclusión física y social de la población conocida como marginal.
- La legalización motiva las mejoras de las viviendas y con ello, se presentan valorizaciones locales y del entorno. El valor del suelo también aumenta.
- Se generan mayores recursos fiscales para los gobiernos locales cuando se resuelve la situación jurídica de los propietarios.
- Se amplía la demanda para la prestación de servicios públicos.
- Se mejoran condiciones de prestación de servicios a la comunidad en salud, recreación, educación, transporte y movilidad, además de programas sociales y de empleo.

Las políticas de regularización, han sido la base para que en la actualidad se adelanten programas integrales masivos con una amplia participación de la comunidad. En Colombia el derecho a la propiedad inmobiliaria, también implica deberes y particularmente con la Ley 9 de 1989, se implementan políticas sobre reforma urbana y desarrollo territorial, y se empieza a definir instrumentos de intervención del suelo, uno de ellos, la expropiación, cuando se requiere del predio para la ejecución de infraestructuras públicas.

El Estado ha utilizado diversos mecanismos para implementar las políticas de regularización, se han publicado Leyes, Decretos y Resoluciones, también ha sido a través de programas y proyectos cuando se tiene un marco legislativo. El impacto del proyecto depende de los niveles de gobierno participantes y de los recursos humanos y de capital necesarios para adelantar los programas de regularización de tenencia de predios, o de mejora de la situación urbana, ambiental y/o sectorial, o los de última generación como los Proyectos Urbanos Integrales –PUI- que incorporan acciones de participación de la comunidad y de fortalecimiento institucional de las administraciones locales. Algunas experiencias importantes sobre titulación y regulación de la tenencia en Colombia se mencionan a continuación:

Tabla 3. Experiencias sobre titulación y regulación de la tenencia

	PROGRAMA INTEGRAL DE MEJORAMIENTO DE BARRIOS SUBNORMALES EN MEDELLÍN - PRIMED	FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD Y MODERNIZACIÓN DE LA TITULACIÓN PREDIAL	PROGRAMA DE DESMARGINALIZACIÓN
Tipo	Mejoramiento urbano ambiental	Titulación sobre tierra fiscal	Mejoramiento urbano ambiental
Localización	Medellín	Territorio nacional, inicialmente en Bogotá D.C., Medellín y ciudades de la Costa Atlántica.	Bogotá D.C. en 12 localidades de la ciudad, correspondiente a 420 barrios.
Fecha de formulación	1992	1995	1998
Fecha de implementación	1992 – 1997	1995, se inician acciones de titulación, en 1997 se crea oficialmente el “Programa para la formalización de la propiedad y para la modernización del registro y el catastro”.	Desde 2000, en el año 2001 se transformo en el Programa de Mejoramiento Integral de Barrios.
Componentes	Sin información	Análisis y aceptación de solicitud, publicación, identificación del predio, se definen aspectos legales, técnicos y económicos, verificación de información, visita y aclaración de la inspección, proyecto de resolución, título de adjudicación y registro.	Infraestructura vial y de servicios públicos, infraestructura del sector social, recreativa y deportiva, espacio público, adecuación en zonas de riesgo y atención a familias afectadas, titulación predial, promoción de la gestión comunitaria e institucional, fomento a la inversión local.
Forma de titulación	Sin información	Individual	No corresponde
Objetivo general	Mejoramiento de la calidad de vida de la población de los barrios subnormales en la ciudad; unificar la ciudad y mejorar la convivencia barrial.	Legalizar predios urbanos y rurales, modernización del catastro y preservación ambiental especialmente de parques naturales nacionales.	Reducir la proporción de áreas físicas y socialmente marginales y precarias en la ciudad. Elevar la calidad de vida en la población residente en barrios con deficiencias en infraestructura y servicios sociales.
Objetivos específicos	Establecimiento de mecanismos adecuados de planificación y gestión que garanticen la continuidad del programa	Propiciar procesos de paz, modernización de catastros de ciudades y municipios, acceso al crédito	Se desarrollan 6 subprogramas: ampliación y mejoramiento de la infraestructura vial y de servicios

“GESTIÓN TERRITORIAL EN ZONAS DE OCUPACIÓN INFORMAL;
Caso PUI de la zona Nororiental en Medellín - COLOMBIA”

	de mejoramiento urbano, promoción y participación comunitaria en la solución de los problemas barriales, mejoramiento barrial de la infraestructura básica, de los servicios públicos, del equipamiento comunitario y del espacio público, mejoramiento de vivienda y reubicación de las localizadas en zonas no recuperables, legalización de la tenencia del suelo, mitigación de riesgo geológico.	hipotecario, agrícola y ganadero con respaldo del título, simplificación de los procesos de titulación para disminuir costos y tiempos.	públicos, ampliación y mejoramiento de la infraestructura del sector social, ampliación y mejoramiento del espacio público y la infraestructura recreativa y deportiva, adecuación de zonas de riesgo y atención a familias afectadas, promoción de la gestión comunitaria e institucional y fomento a la inversión local.
Población objetivo	15 barrios de tres zonas de ladera de la ciudad –zona centro oriental, zona noroccidental, zona centro occidental- de estratos 1 y 2, que cubría el 22% de la subnormalidad de Medellín.	Ocupantes ilegales de viviendas de interés social con anterioridad a 28 de julio de 1988, y de inmuebles que no sean bienes de uso público, fiscales dedicados a salud o educación y no se encuentren en zona de riesgo.	Población de estratos 1 y 2, localizada en las áreas periféricas de la ciudad, con ausencia de uno o varios de los servicios de acueducto, alcantarillado sanitario y de aguas lluvias, carencia de vías, deficiencia en servicios de salud, educación, bienestar social, recreación, factores que dificultan la inserción al circuito social, cultural y económico de la ciudad.
Organismos participantes en la formulación e implementación	Instituto de Deportes y Recreación de Medellín – INDER, Instituto de Valorización – INVAL, Metrosalud, Planeación Metropolitana, Empresas Varias de Medellín, Obras Públicas de Medellín, Secretaría de Gobierno, Secretaría de Hacienda, Secretaría de Desarrollo Comunitario, Secretaría de Bienestar Social, Gerencias Sociales, ONGs, Red de Solidaridad Social, Departamento Nacional de Planeación – DNP, Consejería Presidencial para Medellín y su Área Metropolitana,	Ministerio de Ambiente, Desarrollo Territorial y Vivienda, Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC, Instituto Colombiano para la Reforma Agraria – INCORA, Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana – INURBE, Superintendencia de Notariado y Registro, Departamentos de catastros municipales.	Alcaldía distrital, Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, Instituto distrital de Recreación y Deporte, Departamento Administrativo de Planeación Distrital, Departamento Administrativo de Bienestar Social, Departamento Administrativo de Acción Comunal, Secretaría de Educación, Secretaría de Salud, División para la Prevención y Atención de Emergencias, Jardín Botánico, Departamento Administrativo del Medio Ambiente –

“GESTIÓN TERRITORIAL EN ZONAS DE OCUPACIÓN INFORMAL;
Caso PUI de la zona Nororiental en Medellín - COLOMBIA”

	Corporación Antioquia Presente, SENA, INURBE, Universidades, empresa privada, Instituciones Internacionales: KFW, GITEC, UNESCO, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD.		DAMA.
Costos para beneficiarios	Sin información	Gratuito	Gratuito
Resultados en relación a la programación	Sin información	Predios titulados en 2004, 12.448 y en proceso de titulación, 8.096	El programa opero en 12 localidades, en 2000 hectáreas aproximadamente en los 420 barrios donde habitan 620.000 personas de estratos 1 y 2.
Con relación a la implementación	Cada zona tuvo una evolución diferente del programa; dependía de la complejidad de los problemas, de la receptividad de la comunidad, de la violencia presente en las comunas. En 1993 ya se habían alcanzado acciones de legalización y mejoramiento de viviendas.	Se buscaba organizar y optimizar procesos masivos de titulación; la duración promedio estaba entre 6 meses y dos años según las condiciones jurídicas del predio. Se buscaba hacer seguimiento al impacto económico, político y social del proyecto de formalización de la propiedad. Se crean las bases para la orientación de políticas y procedimientos de titulación y apropiación de normas nacionales y expedición de normas municipales. Con la Ley 812 de 2003, el Programa TITULAR vincula los procesos de formalización al ordenamiento urbano, especialmente de legalización urbanística.	Se realizaron obras y se proyecto también la expansión de infraestructura en acueducto y alcantarillado, pavimentación, mitigación del riesgo, arborización, construcción y mejoramiento de parques de barrio, colegios, hospitales y jardines sociales. Fortaleció organizaciones comunitarias y procesos de coordinación institucional. Legalización de 365 barrios de origen ilegal en tres años y titulación predial. Era integral al cubrir infraestructura física, social, cultural y deportiva; coordinado por el sector privado, la administración central y administraciones locales que sumaron esfuerzos físicos y financieros.

Fuente: elaboración propia con base en: Klichevsky, N. (2006). “Regularizando la informalidad del suelo en América Latina y el Caribe. Una evaluación sobre la base de 13 países y 71 programas”. Informe final de consultoría CEPAL, Santiago de Chile.

Experiencias sobre titulación y regulación de la tenencia			
	PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE VIVIENDA EN CONDICIONES DE TITULARIDAD – REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA	PROGRAMA DE MEJORAMIENTO INTEGRAL – PMI	PROGRAMA DE SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA EN ESPECIE
Tipo	Titulación predial sobre tierra fiscal y privada.	Mejoramiento urbano ambiental	Titulación predial sobre tierra fiscal
Localización	Bogotá D.C.	Bogotá D.C.	Territorio nacional
Fecha de formulación	1998	Igual formulación que el Programa de Desmarginalización de 1998.	La Ley 3 de 1991 estableció el subsidio en especie.
Fecha de implementación	Desde 1998, vigente en 2005	2001	2002: Programa Piloto. Desde 2003: en el territorio nacional.
Componentes	Titulación predial	Servicios públicos, accesibilidad, equipamiento para programas sociales, equipamiento para actividades cívicas y culturales, condiciones ambientales, condiciones individuales en la unidad de vivienda: desarrollo progresivo, condiciones de tenencia y titularidad de los predios.	Lotes del gobierno nacional
Forma de titulación	Individual	No corresponde	Individual
Objetivo general	Consolidar el patrimonio de las familias y garantizar la protección y mejoramiento de la vida y de habitabilidad de las viviendas para familias que se encuentran en sectores de desarrollo incompleto y con niveles de pobreza a través de gestión y acciones que faciliten el acceso a alternativas de legalización de la propiedad, producción y mejoramiento de las viviendas existentes y creando condiciones ambientales y de	Orientar las acciones de complementación, reordenamiento o adecuación requeridas tanto en el espacio urbano como en la vivienda en asentamientos ilegales de la periferia, orientadas a corregir las deficiencias generadas por su origen espontáneo al margen de las normas urbanas y permitir que sus habitantes accedan a la calidad de vida urbana definida para el conjunto de la ciudad.	Los que la Ley dispone

“GESTIÓN TERRITORIAL EN ZONAS DE OCUPACIÓN INFORMAL;
Caso PUI de la zona Nororiental en Medellín - COLOMBIA”

	habitabilidad idóneas.		
Objetivos específicos	Prestar asistencia técnica, jurídica y social a las comunidades para la obtención de los títulos de propiedad, titular a través de cesión gratuita en caso de tierra fiscal, mejorar el acceso a habitación a personas en situación de alta vulnerabilidad con acciones compartidas entre el sector publico, social y comunitario, mejorar la infraestructura física y el equipamiento urbano en barrios en proceso de consolidación, contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida y a la integración social de las familias, habilitar el acceso a subsidios de mejoramiento de vivienda y microcréditos, apoyar la recuperación y consolidación de la ciudad incorporando los barrios objeto del programa al sector inmobiliario formal, fortalecer las finanzas distritales a través de obligaciones tributarias, generar sentido de pertenencia y convivencia ciudadana, adelantar procesos de sensibilización con las comunidades, de liderazgo, confianza y credibilidad, fortalecer y propiciar espacios de planeación participativa para la obtención del título de propiedad y mejora de las condiciones de vida.	Estructurar urbanísticamente las áreas o sectores de tejidos residenciales de periferia para articularlos a la estructura de la ciudad de acuerdo al Modelo de Ocupación del Territorio adoptado por el Plan de Ordenamiento Territorial - POT. Corregir, encauzar, remediar, completar o reformar las condiciones urbanísticas ambientales de infraestructura y de tenencia de la tierra que presentan estos sectores con condiciones deficitarias. Generar mas y mejor espacio urbano en áreas deficitarias a partir de incorporar los instrumentos de gestión del POT que permitan ampliar los espacios residuales con la participación de la comunidad a través de diferentes esquemas de gestión. Facilitar los procesos de planeación local en concordancia con las definiciones generales del POT.	Los que la Ley dispone
Población objetivo	Para hogares que no cuenten con titulo de propiedad y clasificados en los	Asentamientos ilegales de la ciudad. Las acciones prioritarias se realizaron en 8	Población ubicada en lotes con vocación para la construcción de vivienda de

“GESTIÓN TERRITORIAL EN ZONAS DE OCUPACIÓN INFORMAL;
Caso PUI de la zona Nororiental en Medellín - COLOMBIA”

	estratos 1 y 2, para 2004, 30.292 predios.	localidades, sobre un área urbana aproximada de 3.600 hectáreas donde habitan cerca de 600.000 personas.	interés social – VIS de propiedad de entidades publicas del orden nacional de carácter no financiero.
Organismos participantes en la formulación e implementación	Caja de Vivienda Popular – CVP Dirección de Titulación y mejoramiento de vivienda, Defensoría del Espacio Publico, Departamento Administrativo de Planeación Distrital, Departamento Administrativo de Catastro Distrital, Subdirección de Control de Vivienda del Departamento Administrativo del Medio Ambiente, la comunidad, los propietarios, centros de conciliación, notarias y jueces.	Alcaldía de Bogotá	PROGA: levantamiento de información sobre los activos inmuebles de las entidades publicas. FONVIVIENDA: responsabilidad jurídica y presupuestal de recibir los lotes y asignarlos como subsidio en especie transfiriendo el dominio del lote individual a los beneficiarios del programa. Municipio: define el tipo de construcción de VIS conforme a las normas urbanísticas locales.
Costos para beneficiarios	Los costos directos de la obtención de los títulos de propiedad (gastos notariales, escrituras, compras de predios y honorarios de abogados, son asumidos por los beneficiarios directos.	Sin información	Ninguno, es subsidio
Resultados en relación a la programación	Modestos en términos cuantitativos. Desde 1999 a 2003 se había obtenido la legalización de 4.491 títulos y se encontraban pendientes otros 1.129 predios.	Sin información	Para el 2004 la meta era la asignación de US 4,3 millones en subsidio familiar de vivienda en especie incorporados en el presupuesto de inversión de Fonvivienda, se estimaba asignar 3.000 subsidios en 17 lotes de entidades del orden nacional.
Con relación a la implementación	La meta de la propiedad formal es poner capital en manos de toda la población. Aún la cantidad de soluciones es escasa.	Sin información	

Fuente: elaboración propia con base en: Klichevsky, N. (2006). “Regularizando la informalidad del suelo en América Latina y el Caribe. Una evaluación sobre la base de 13 países y 71 programas”. Informe final de consultoría CEPAL, Santiago de Chile.

La experiencia hasta ahora acumulada demuestra que los programas de regularización implementados, se aplican en gran medida a legalizar la tierra fiscal, debido a que para el Estado representa un mayor esfuerzo en tiempo y dinero, intervenir sobre el suelo privado con instrumentos como la expropiación para beneficiar a los ocupantes. Otro aspecto que se ha identificado, es la necesidad de capacitación del recurso humano para formular de manera adecuada estos programas, de forma que logren los alcances esperados en términos de tiempo, asignaciones presupuestales y población beneficiada.

Una situación que se puede presentar, es que una vez terminan los programas de legalización, si bien tienen una alta participación de subsidios por parte del Estado y bajos costos para la población, parte de ella inicia la venta de los inmuebles por los nuevos impuestos y tasas por la prestación de nuevos servicios que deben asumir, aunque en algunos casos existen convenios de no aumentar los impuestos por algunos años, o también exenciones fiscales. En este sentido hay que aclarar que los proyectos de regularización integral van acompañados de programas de capacitación para el empleo y microcréditos, factor determinante para mejorar las condiciones de vida de la población pobre urbana, lo que no sucede en los proyectos de titulación exclusiva de predios.

Los programas de regularización trascienden la connotación de una política pública, hacia una política social, aunque debe reconocer que contribuye a la creación de nuevos capitales inmobiliarios y con ello se inician unas dinámicas no existentes en el mercado secundario de la vivienda. Estos aspectos sobre impactos de los Proyectos Urbanos Integrales -PUI- en el comportamiento de los predios privados -usos, densificaciones, valorizaciones, rentas del suelo- serán evaluados en la presente investigación para identificar la capacidad de implementar uno de los fundamentos de Ley como es el Reparto Equitativo de Cargas y Beneficios en el ordenamiento territorial colombiano, en este caso, para áreas con desarrollo urbano incompleto.

4. PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN.

Metodológicamente la investigación analiza los Proyectos Urbanos Integrales -PUI- a partir del estudio de instrumentos de gestión del suelo, entre otros, la distribución equitativa de cargas y beneficios a partir de las transformaciones

urbanas, y la evaluación de los beneficios o aportes que el PUI seleccionado le puede hacer a la ciudad. Para el análisis se abordarán tres momentos:

1. Bases conceptuales de planificación y gestión urbana. Procesos de ocupación informal del suelo e identificación de políticas públicas nacionales y municipales – caso Medellín-. Descripción de ocupación del sector de estudio a partir de la década del cincuenta.
2. Reglamentación de planeación, gestión y financiación del suelo a partir de la década del noventa.
3. La aplicación de instrumentos para la gestión del suelo de la última década 2000 – 2010 para áreas de ocupación informal.

4.1 Preguntas de Investigación.

Identificando los fenómenos que ocurren en las ciudades colombianas en cuanto a las diferencias y desigualdades en la distribución socio espacial, en relación con las experiencias en la aplicación de instrumentos de planificación y gestión del suelo, surgen preguntas como las que se plantean a continuación; interrogantes a los que se pretende dar respuesta con el desarrollo de la investigación:

¿Cómo se comporta el suelo en áreas informales -una vez regularizadas- a partir de la definición de nuevas variables normativas de usos y densidades, y de las relaciones de ocupación público – privadas?

¿Cómo lograr que en Medellín los instrumentos de planificación, gestión y financiación existentes, permitan el desarrollo del suelo con adecuados estándares urbanos, con mejores condiciones de habitabilidad y sostenibilidad para zonas que se desarrollaron informalmente?

¿Es posible replicar esta experiencia de gestión del suelo para áreas informales en otras zonas del país?

4.2 Objetivo principal.

Identificar las políticas públicas que incidieron en la progresiva consolidación y regularización de los barrios autoconstruidos y de origen no formal -de la zona de estudio del PUI de la Comuna Nororiental de Medellín-; y caracterizar si dichas políticas miradas con perspectiva histórica, podrían perfeccionarse como una metodología alternativa de regularización de estos barrios para incorporarlos a las dinámicas económicas formales del suelo urbano.

4.3 Objetivos Específicos.

- Encontrar relaciones de reciprocidad entre las políticas públicas y el mercado del suelo en los procesos de regularización de barrios de origen no formal.
- Identificar los momentos de inflexión del comportamiento del mercado del suelo en el tránsito entre barrio no formal y barrio regularizado.
- Evaluar la capacidad que tiene este tipo de instrumentos -los PUI- para autofinanciar infraestructuras públicas a partir de las rentas medias del mercado (simulaciones urbanístico – financieras) teniendo en cuenta las dinámicas del mercado del suelo en la última década.
- Sistematización de variables de análisis, que oriente el desarrollo de una propuesta alternativa de gestión territorial para zonas con desarrollo urbano incompleto, a partir de normas que permitan la distribución equitativa de cargas y beneficios entre los actores públicos y privados.

4.4 Hipótesis.

Para esta investigación se parte de la hipótesis de que con la incorporación progresiva de procesos de inclusión socio-espacial por parte del Estado en barrios no formales es posible lograr en el tiempo la regularización de los barrios y la aplicación de instrumentos de planificación, gestión y financiación del suelo definidos en la legislación colombiana, orientados a alcanzar mejores estándares de habitabilidad en zonas de desarrollo urbano incompleto; y proponer la distribución equitativa de cargas y beneficios entre el Estado y los propietarios del sector.

4.5 Enfoque metodológico.

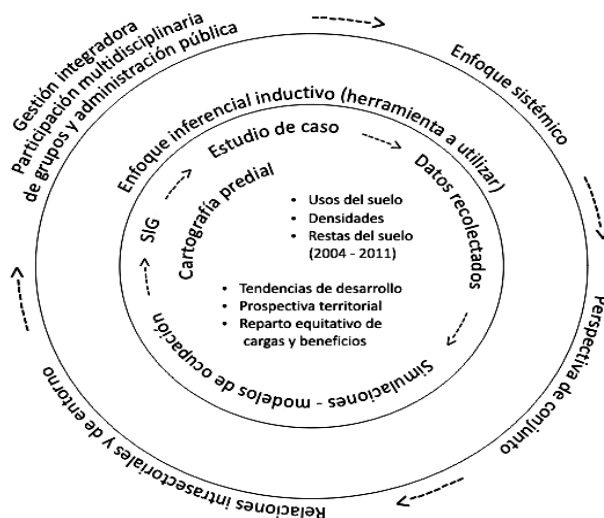
La investigación aplicada a la gestión territorial parte de la acción para la recolección de los datos y de la observación en campo, como los elementos necesarios para las reflexiones futuras, las cuales permitirán, en la presente investigación, evaluar antecedentes históricos de políticas públicas de Estado y municipales -para el caso de Medellín-. La aplicación y los resultados obtenidos en programas de incorporación de asentamientos urbanos ilegales a la regularización urbanística, dan las bases para la planificación de nuevas estrategias orientadas a mejorar las condiciones de habitabilidad de zonas urbanas marginales.

En los últimos años las metodologías empleadas en la planificación urbana han presentado una evolución que ha influido en la forma de hacer planificación espacial (Cárdenas, 2005). Las metodologías son utilizadas según sean los enfoques disciplinares, las tecnologías y la necesidad de responder a un problema específico. Como metodologías relevantes se destacan: (i) Los modelos que utilizan variables de usos del suelo, edificación y transporte. (ii) Los planes – proyecto de urbanismo, que pretenden dar respuesta desde el diseño arquitectónico y urbanístico, al crecimiento desbordado de los suburbios y su des-integración espacial, con propuestas sociales de alto impacto. (iii) Los sistemas espaciales informáticos, que son realmente herramientas de apoyo metodológico, los más conocidos son los Sistemas de Información Geográfica -SIG-, los sistemas de diseño asistido por computador y la modelación espacial tridimensional. (iv) La sustentabilidad urbana, que desarrolla conceptos de sustentabilidad ambiental, económica y social, se utilizan “indicadores de sustentabilidad” bajo parámetros del uso eficiente de los recursos.

En los modelos de usos del suelo, se puede hablar también del “enfoque inferencial – inductivo”, que utiliza los datos recolectados y la ayuda del computador para generar simulaciones de posibles modelos de ocupación. Se trata de ejercicios que pueden servir de apoyo a la toma de decisiones en la planificación urbana, además de permitir la generación de nuevos conceptos a partir de la investigación científica. Esta será la metodología que se aplicará al caso de estudio seleccionado para la presente investigación. **Ver Gráfico 2 ENFOQUES METODOLÓGICOS.** Los modelos (o simulaciones) son instrumentos que se construyen a partir de la información recolectada en el campo y permite asociarla a otros análisis espaciales (cartografía predial) que en conjunto permiten la generación de nuevo conocimiento o prospectiva de desarrollo territorial; son

representaciones sistémicas que emplean el lenguaje matemático y los casos de estudio para predecir situaciones futuras.

Gráfico 2. Enfoques Metodológicos



Fuente: elaboración propia a partir de las lecturas sobre enfoques metodológicos.

Otra parte importante del proceso son las entrevistas, que se constituyen en un relato oral de la percepción de los individuos de los distintos momentos de desarrollo y transformación del sector de estudio.

Para el caso del PUI de la zona Nororiental en Medellín, la metodología propuesta tiene un alcance micro-espacial y desarrollará los conceptos de uso, ocupación y renta del suelo a partir de la investigación del comportamiento del mercado del suelo una vez ejecutadas las acciones por parte del Estado que hicieron posible que se pasara de un mercado inmobiliario secundario, a un mercado directo que está mostrando altas tasas de rentabilidad. En este caso no se hará una valoración físico espacial cualitativa de orden subjetiva, y no se evaluarán tampoco las características culturales y formas de interacción social en el espacio.

Los resultados logrados con esta investigación, se convierten en un sistema de apoyo a la generación de políticas públicas, que relaciona bases de datos alfanuméricas con información espacial, para proponer mecanismos de gestión del suelo en áreas informales, a partir de la generación de escenarios que identifiquen la capacidad que va desarrollando una zona marginal para generar el retorno de cuantiosas inversiones realizadas por el Estado en infraestructuras públicas, y que

contribuyen a la transformación y mejora de condiciones de habitabilidad y de nuevas dinámicas físico-espaciales y socio-económicas para la comunidad.

En la tabla a continuación se describe de forma detallada el diseño metodológico y cada una de las actividades que tendrán como propósito ordenar y orientar el desarrollo del caso de estudio que se empleará en el PUI de la Comuna Nororiental, con el fin de fortalecer las teorías o los enfoques planteados en el desarrollo de la investigación. Se espera que, como resultado del caso de estudio se elaboren argumentos y guías conceptuales y técnicas que aporten al diseño, análisis y recomendaciones de políticas públicas para la toma de decisiones sobre las relaciones de participación de lo público y lo privado definido en algunos instrumentos de planeación y gestión de la normativa actual del suelo. Al respecto, se trata de guías que orienten una ocupación y explotación comercial del suelo, donde se consiga un equilibrio físico espacial en cuanto a estándares urbanísticos, así como entre los costos de las infraestructuras de urbanización realizadas por el Estado, el mejoramiento y construcción de vivienda nueva y los beneficios económicos que han obtenido los propietarios de inmuebles privados, dadas las buenas condiciones de las infraestructuras urbanas generadas. Con tales propósitos de equilibrio, las guías tendrán como principio la generación de condiciones de suficiencia y eficiencia necesarias en los análisis espaciales, económicos y sociales que caracterizan esta zona de la ciudad.

4.6 ACTIVIDADES Y CRONOGRAMA: (ver tabla a continuación)

“GESTIÓN TERRITORIAL EN ZONAS DE OCUPACIÓN INFORMAL;
Caso PUI de la zona Nororiental en Medellín - COLOMBIA”

FASE I						
Identificación de la transformación urbana de la zona (por períodos) y evaluación de las variables estructurales del desarrollo urbano (atributos urbanos).						
Actividad 1	Consiste en:	Información necesaria	Fuentes de información	Técnica – Herramientas	Producto	Duración
Búsqueda bibliográfica sobre planificación y gestión territorial, y ocupación informal del suelo. Descripción del polígono de estudio	Se identificarán las políticas de Estado y municipales que se han venido implementando en sectores de ocupación informal y que han permitido ir incorporando estas zonas a la legalidad urbana y cómo se dieron las bases para la implementación actual de los PUI. El sector del PUI de la Comuna Nororiental será evaluado en sus dinámicas de transformación del suelo desde la década del sesenta del siglo XX y con mayor detalle a partir del año 2000 cuando se implementaron novedosos instrumentos de planificación y gestión de iniciativa municipal.	Cartografía predial de las manzanas que conforman los polígonos de estudio. Licencias de construcción de los proyectos de estudio. Historia de cada sector que identifique los procesos de urbanización, evaluando la normativa en los diferentes períodos. Registros fotográficos. Relación con los planes de desarrollo y los planes maestros o de ordenamiento territorial.	Secretarías: catastro municipal, planeación, bienes inmuebles. Curadurías urbanas. Bibliografía temática.	Mapas y planos. Fotografías. Observación de campo.	Descripción teórica de políticas Públicas de planificación y gestión del suelo. Descripción del PUI de la Nororiental. Información de base del polígono y de los proyectos urbanos. Información primaria descriptiva.	2 meses (ya se tiene un avance importante de marco teórico con los seminarios I y II).
Actividad 2						

“GESTIÓN TERRITORIAL EN ZONAS DE OCUPACIÓN INFORMAL;
Caso PUI de la zona Nororiental en Medellín - COLOMBIA”

Identificar los principales factores que inciden en la estructura físico espacial y las relaciones público privadas.	Identificar las características puntuales del PUI con relación a la localización de las infraestructuras de servicios públicos, comunales e institucionales que atienden a la población del sector.	Información cartográfica del PUI. Área de lotes (por manzanas para el suelo privado y de predios para infraestructuras públicas). Área construida total. Información de población y de número de viviendas (Relación de áreas privadas vs áreas comunes, Obligaciones urbanísticas del momento de ejecución de los proyectos urbanos)	Catastro municipal: unidad de cartografía. Planeación municipal: unidad de ordenamiento territorial, unidad de vías y transporte. Información de estadística municipal. Curadurías urbanas. Información DANE (sectores censales)	Mapas y planos. Software: office (word, excel), autocad. (textos, hojas de cálculo, planos digitales, fotografía digital, SIG)	Descripción de la estructura de distribución poblacional y de usos del suelo y la relación con el espacio urbano, relación de ocupación público - privada.	1.5 meses
FASE II	Evaluación de los instrumentos de planificación, gestión y financiación del suelo que permite la legislación para áreas de ocupación informal					
Actividad 3	Consiste en:	Información necesaria	Fuentes de información	Técnica – Herramientas	Producto	Duración

“GESTIÓN TERRITORIAL EN ZONAS DE OCUPACIÓN INFORMAL;
Caso PUI de la zona Nororiental en Medellín - COLOMBIA”

Analizar los instrumentos normativos posibles a ser aplicados en zonas urbanas marginales y el impacto en las dinámicas del mercado del suelo.	Analizar y calificar el resultado y la calidad físico espacial del PUI, relacionando los instrumentos normativos que den cuenta de espacios públicos y equipamientos colectivos, densidad poblacional, número de viviendas, características estéticas, ambientales, aspectos negativos de las altas densidades en cuanto a la saturación de la capacidad de soporte del suelo. Se identificarán las obligaciones urbanísticas que tienen los nuevos proyectos; los incentivos que se pueden tener para la construcción y los impactos sobre la cobertura o déficit de las infraestructuras de servicios públicos	Información del PUI: Información de vías (histórica y proyectos viales). Información de predios privados (cartografía). Información de equipamientos y espacios públicos (plazas, parques, plazoletas). Información de población y de número de viviendas. Estatutos de usos, normas y construcciones. Fichas de normativa urbana. Planes de Ordenamiento Territorial - POT-, planes maestros. Legislación vigente. Entrevistas a funcionarios de planeación, catastro y curadurías urbanas. Entrevistas a promotores públicos y/o privados de proyectos de vivienda. Entrevistas a líderes de la comunidad. Incentivos para el desarrollo de vivienda social.	Catastro municipal: unidad de cartografía. Planeación municipal: unidad de ordenamiento territorial, unidad de vías y transporte. Centros de estadística municipal. Bibliotecas locales. Entrevistados.	Mapas y planos, mapificación y análisis cartográficos. Relaciones cuantitativas entre espacio público, equipamiento colectivo y densidades, número de habitantes, número de viviendas, relaciones de ocupación de espacios público – privados. (*1)	Calificación de la calidad espacial en cuanto a la cobertura y déficit de los espacios públicos y equipamientos colectivos generados en los polígonos de estudio a partir de la aplicación de los instrumentos normativos posibles.	1.5 meses
(*1) Analizar la incidencia de las obligaciones urbanísticas y los incentivos de planeación municipal (si existen para la vivienda social). Comparación con índices y parámetros recomendados y también con los reglamentados. Simulaciones espaciales con software y mapas temáticos. Software: office (word, excel), autocad. (textos, hojas de cálculo, planos digitales, fotografía digital, SIG). Entrevistas a constructores, comunidad, funcionarios públicos, académicos para evaluar opinión y discusiones. Encuestas a los habitantes de las urbanizaciones nuevas.						

“GESTIÓN TERRITORIAL EN ZONAS DE OCUPACIÓN INFORMAL;
Caso PUI de la zona Nororiental en Medellín - COLOMBIA”

Actividad 4	Consiste en:	Información necesaria	Fuentes de información	Técnica – Herramientas	Producto	Duración
Análisis y calificación de las relaciones entre la calidad espacial y la distribución de las posibles cargas y beneficios derivados del ordenamiento territorial (ejercicios de simulación urbanístico financiero). Identificación de las relaciones entre políticas públicas de regularización y el mercado del suelo. Entrevistas	Establecer las relaciones de equilibrio entre los costos públicos y privados y los beneficios económicos y sociales a partir de la generación de infraestructuras físicas de alta calidad, evaluando las rentas medias del mercado inmobiliario antes y después de la ejecución de los proyectos urbanos.	Estimación de la distribución de cargas y beneficios en los proyectos urbanos (trasciende la ejecución de proyectos predio a predio). Calificación de la calidad espacial del polígono en cuanto a la relación de ocupación público privado del suelo.	Fichas normativas urbanas. Simulaciones urbanístico financieras de viabilidad económica, físico espacial y social de los proyectos urbanos.	Análisis y precisión teórica – conceptual y normativa de la distribución de cargas y beneficios y su forma de cálculo. Calcular, estimar y analizar comparativamente los costos a cargo del Estado y de los constructores y las condiciones de los espacios públicos y de infraestructuras colectivas del PUI. Calificar la anterior comparación en términos de relaciones de equilibrio y del impacto en cada uno de los tres agentes involucrados (Estado, constructores y comunidad)	A partir del ejercicio de simulación - técnico y financiero- se hará una lectura de resultados que permitirá elaborar un discurso, planteamiento, debate crítico sobre la calidad espacial y la posible reglamentación en cuanto a obligaciones urbanísticas, aprovechamientos, incentivos y en general sobre la aplicación de instrumentos para el desarrollo urbano en equilibrio.	1.5 meses

“GESTIÓN TERRITORIAL EN ZONAS DE OCUPACIÓN INFORMAL;
Caso PUI de la zona Nororiental en Medellín - COLOMBIA”

FASE III						
Sistematización de la información orientada a identificar los instrumentos utilizados; evaluando y recomendando cómo se puede lograr una autogestión territorial.						
Actividad 5	Consiste en:	Información necesaria	Fuentes de información	Técnica – Herramientas	Producto	Duración
Profundizar en cuanto a la reglamentación urbanística vigente y la posibilidad de generar normativas orientadas a mejorar las relaciones entre calidad espacial y distribución de cargas y beneficios (*1)	Plantear propuestas de gestión territorial que permitan la toma de decisiones de planificación para ir incorporando a la legalidad un importante porcentaje del suelo urbano. Generar modelaciones en cuanto a las relaciones entre la calidad espacial que dan como resultado instrumentos de planeación y gestión del suelo como los Proyectos Urbanos Integrales -PUI- y la distribución de cargas y beneficios derivados del ordenamiento territorial. (*2)	Información de actividades anteriores. Información en curadurías urbanas sobre proyectos de estas características que se estén adelantando para su aprobación.	Informes de las actividades anteriores. Curadurías urbanas. Empresas constructoras. Bibliografía temática.	Cálculos y simulaciones (*3) técnico financieras de varios tipos de equilibrio. Entrevistas y encuestas de opinión - discusión y validación de los distintos equilibrios simulados. Software: office (hojas de cálculo para las simulaciones).	Modelización de datos, propuesta metodológica de regularización urbana que permita la incorporación de estas zonas en las dinámicas formales del suelo urbano. Sugerir un modelo de autogestión urbana para estas zonas.	1.5 meses
(*1) Para que las inversiones que genera inicialmente el Estado, tengan un retorno económico en el tiempo. (*2) Se trata de guías que orienten una ocupación y explotación comercial del suelo, donde se consiga un equilibrio entre los costos de urbanización de terrenos a cargo del Estado y los beneficios económicos de los propietarios de los inmuebles a partir de las infraestructuras urbanas generadas. Con tales propósitos de equilibrio, las propuestas tendrán como principio la generación de condiciones de suficiencia y eficiencia que exigen las características demográficas, ambientales, funcionales y estéticas, necesarias en el ordenamiento territorial. (*3) La lectura de las simulaciones mencionadas evaluará el resultado de los instrumentos y la sostenibilidad social, económica y ambiental. Duración total del proyecto: 12 meses (teniendo en cuenta el avance que ya se tiene en algunas de las actividades propuestas).						

5. LA PLANEACIÓN URBANÍSTICA EN COLOMBIA: RETOS Y REALIDADES; APROXIMACIÓN AL OBJETO DE LA INVESTIGACIÓN.

En Colombia la acción de la planificación ha estado acompañada de una clara intervención privada, encargada de dotar las infraestructuras de servicios públicos exigidas por las normas para los desarrollos urbanísticos. La construcción de equipamientos y la generación de espacios públicos ha sido asumida de forma independiente por el desarrollo de cada operación urbana. Por un lado, los agentes privados con sus proyectos inmobiliarios, generalmente predio a predio y a través de la gestión individual, han intervenido la ciudad cumpliendo con las mínimas obligaciones urbanísticas que, en muchos casos, no compensan el impacto que generan los nuevos procesos de urbanización sobre las infraestructuras públicas ya instaladas, canalizando la responsabilidad de subsanar estos déficit de cobertura en servicios domiciliarios, zonas verdes y equipamientos colectivos a las entidades públicas⁷⁰.

Hasta el momento de expedición de la Ley 388 de 1997, de Desarrollo Territorial, se identificaron cuatro problemas claves que no había enfrentado la planeación urbanística en Colombia en relación con el suelo:

- La regulación de los derechos y deberes urbanísticos. Se ha considerado que, inherente al derecho de propiedad está el derecho a construir y urbanizar, y no se le han reconocido a la sociedad los plusvalores generados a partir de la acción urbanística definida por el Estado; un ejemplo de ello son los altos aprovechamientos de edificabilidad que le ha otorgado la norma urbana a extensos sectores de las ciudades, condicionando significativamente el desarrollo de otros.
- La corrección de inequidades producidas por la planeación. Las decisiones urbanísticas favorecen a unos y perjudican a otros; es necesario aplicar el principio constitucional de igualdad de todos los actores ante la ley y la administración pública; por ejemplo, el incentivo normativo que se ha otorgado en algunos sectores (para el caso de la zona centro de la ciudad de Medellín que por muchos años no asumió obligaciones urbanísticas) le

⁷⁰ Molina, Humberto. En "De la Reforma Urbana a la Ley de Desarrollo Territorial: un nuevo marco para la planeación y el financiamiento del Desarrollo Urbano. 1997.

genera al Estado la inversión de recursos públicos en estas zonas para atender las demandas de la comunidad.

- Los mecanismos para obtener suelo público. Se debe resolver el problema de cómo adelantar procesos de afectaciones sobre el suelo privado para la ejecución de obras de infraestructura pública o equipamientos; esto debido a que por falta de planeación, algunos sectores de la ciudad hoy presentan déficit de servicios a la comunidad.
- El pacto social que sustentan los planes. Se deben resolver los conflictos de intereses que desata cualquier acción planificadora para legitimar los procesos de desarrollo urbano⁷¹.

Hasta la aprobación de los Planes de Ordenamiento Territorial – POT, en los municipios colombianos no se contaba con una clara regulación en cuanto a los derechos y deberes urbanísticos, considerados como intrínsecos al derecho de propiedad. El privado obtenía todos los beneficios generados por las actuaciones públicas y se transferían a los propietarios del suelo, todos los plusvalores que se generaban por las diferentes acciones urbanísticas.

En el mercado del suelo existen una serie de externalidades que no hacen consecuentes los costos y beneficios públicos y privados. El suelo como soporte de las actividades económicas y sociales de la ciudad no es un recurso reproducible, está afectado también por la especulación y las dificultades ligadas a la producción de infraestructuras públicas.

El grado de desarrollo del suelo está determinado por una serie de factores como son la reglamentación urbana, las características físico – topográficas de su localización y la factibilidad de servicios públicos y de transporte; así el valor, los usos y la estructura del suelo urbano están regulados por un mercado muy particular.

Sin embargo, y aunque la Ley 388 de 1.997 de Ordenamiento Territorial en Colombia define una serie de instrumentos para la regulación del suelo, en la práctica no han sido de fácil operación⁷². El suelo urbano es un bien escaso y con demanda en aumento debido, tanto al crecimiento económico y demográfico, como al creciente parque automotor público y privado, lo que hace que el

⁷¹ Del Castillo, Juan Carlos y José Salazar. La planeación urbanística en Colombia, en Trayectorias Urbanas, en la modernización del Estado colombiano. 2001.

⁷² Los instrumentos de gestión territorial en Colombia se clasifican en instrumentos de planificación, de gestión y de financiación; éstos serán definidos ampliamente en el Capítulo de Gestión del Suelo.

comportamiento de los precios sea también ascendente. Factores como la alta demanda por el suelo urbanizado, la oferta escasa, los altos precios de los terrenos disponibles y el destacado porcentaje de población de bajos ingresos en las ciudades, son, en conjunto, los elementos que han causado diferentes procesos de urbanización ilegal con numerosas zonas en condición de pobreza y segregación física, económica y social. Hoy se tiene como resultado alta disfuncionalidad en relación a los atributos y dimensiones urbanas, y un desequilibrio en las relaciones empleo/vivienda, transporte/vivienda, infraestructuras públicas/vivienda.

No se puede dejar de lado el impacto de estos factores en el medio ambiente a través del inadecuado suministro o conservación de suelos necesarios para el manejo de ecosistemas estratégicos vitales como cuencas hidrográficas, bosques, playas, mitigación de riesgos, entre otros, y el deterioro del patrimonio cultural e histórico de las ciudades. En el aspecto económico, el suelo urbano también es promotor de la inequitativa distribución de recursos que genera el mercado, reflejándose en la reducción de la calidad de vida de los habitantes, ya que se minimizan los estándares del suelo utilizado en los sistemas urbanos (vías, equipamientos comunitarios o dotacionales, zonas verdes públicas, etc.). La distribución inequitativa de las cargas y los beneficios del desarrollo urbano, se debe a la carencia de una adecuada gestión del suelo que comprometa a las administraciones de turno con la aplicación de los instrumentos de la ley; esta falta de comprensión de la planeación, incide en la pérdida de competitividad y productividad urbana.

Diversos intentos regulatorios y de planificación de usos del suelo⁷³ han sido presentados en las últimas décadas. Estos se pueden agrupar, según su orientación⁷⁴ (se mencionan algunos de ellos) así:

Hacia la formulación de una política de ciudad:

- Reforma tributaria de 1.960: que afectaba principalmente los terrenos ociosos.
- Proyecto de Reforma Urbana Integral de 1.970: pretendía introducir estímulos y coerción al desarrollo urbano.

⁷³ Machado, Rafael: “Los antecedentes de la Reforma Urbana”, en Reforma Urbana y Desarrollo Social, Camacol, pags. 177 – 194, Bogotá, febrero 1989.

⁷⁴ Política Urbana Ciudades y Ciudadanía, documento borrador, págs. 33 – 35, 1995. Se menciona sólo alguna reglamentación relevante, la cual se ampliará en desarrollo de la investigación.

Centrados en una política de vivienda:

- Ley del Techo del MRL⁷⁵ en 1.960: con énfasis en la vivienda.
- Proyecto de Ley de Vivienda y Desarrollo Urbano de 1.969: para complementar el Consejo Superior de Vivienda y Desarrollo Urbano y transformar el Ministerio de Fomento en Ministerio de Desarrollo Económico – MDE.

Orientados a una reforma del municipio:

- Ley Orgánica de Desarrollo Municipal de 1.961: Ley 141 que definió la aprobación y ejecución del plan general de desarrollo.
- Proyecto de Reforma Social Urbana de 1.964: que pretendía estimular la construcción de vivienda, ampliar el concepto de utilidad pública y promover la consecución de vivienda propia para los arrendatarios, discusiones que no llegaron a convertirse en Ley nacional⁷⁶.
- Comité operativo de Reforma Urbana y Vivienda de 1.967: para atender problemas del desarrollo urbano.
- Estatuto Urbano de 1.972: complementario del Plan de las Cuatro Estrategias⁷⁷
- Ley Orgánica de Desarrollo Urbano: Ley 61/78, que impulsa el programa de ciudades dentro de la ciudad.

Con la Ley 9 de Reforma Urbana de 1989, se promovió la gestión urbana pública y se generaron marcos de concertación para la gestión privada o mixta. Se definieron por primera vez instrumentos legales, financieros y de operación, como los bancos de tierra, derechos de preferencia, extinción de dominio, reajuste de tierras, integración inmobiliaria, contribución al desarrollo municipal, bonos y pagarés de reforma urbana, entre otros; sin embargo, lo que se ha observado a partir de la aprobación de la esta Ley es la baja capacidad de gestión de las administraciones municipales para la aplicación de los diversos instrumentos.

⁷⁵ El MRL fue un partido político que surgió por el dominio bipartidista (denominado Frente Nacional) que tuvo el país por 16 años (1958-1974); en paralelo se creó también la ANAPO y el Frente Unido.

⁷⁶ Consultado en: Instrumentos para la Producción Social de Vivienda y Hábitat. Guía de concentración de datos. Federación Nacional de Organizaciones de Vivienda Popular (Colombia). Responsables Jorge Duque y Janeth López. Bogotá, 2003

⁷⁷ El plan de las Cuatro Estrategias fue elaborado por Lauchlin Currie, quien desarrolló una estrategia conformada por un conjunto de políticas macroeconómicas y sectoriales coordinadas, tendientes a generar un significativo impulso para el desarrollo de economías con baja acumulación de capital y caracterizadas por concentrar una gran cantidad de trabajadores en el campo.

Se identificó que la Ley presentaba dificultades entre planeación y gestión, y no logró que los municipios definieran sus planes urbanísticos y para la década del noventa, seguían mostrando limitaciones en la utilización de los instrumentos de gestión del suelo. Se identificó que el recurso humano de las administraciones había que capacitarlo en aspectos administrativos y de gestión del desarrollo territorial, sin dejar de lado la investigación básica que ayudaría a generar propuestas para el diseño y la aplicación de las herramientas necesarias para la ejecución y evaluación de las políticas de suelo en Colombia.

La continua presión de las dinámicas urbanas sobre la estructura física, en áreas destinadas a vivienda, no sólo ha aumentado la densidad habitacional, sino que ha generado detrimento permanente de zonas verdes públicas y re-uso de las edificaciones; también ha incidido en la escasez de tierra urbanizable, en las restricciones de disponibilidad de agua en construcciones que van consolidándose de forma espontánea en la periferia de la ciudad, y en la vulnerabilidad ante los desastres; entre otros aspectos. En todo caso, como otra constante en la configuración de las ciudades, muchos de estos fenómenos tienen origen en las acciones de los inversionistas privados y en la dinámica del mercado de la construcción, que se concentra en algunos sectores de la ciudad para ofertar los productos inmobiliarios de alta demanda.

Otro aspecto determinante, era que las ciudades se venían desarrollando a partir de intervenciones, donde el promotor hacía uso de un potencial de desarrollo que, normalmente, transformaba o impactaba significativamente el sector con altas densidades⁷⁸, conservando la misma infraestructura de servicios públicos desarrollada varias décadas atrás. El déficit de infraestructura pública que se estaba acumulando, motivó la reflexión de generar otras formas de intervención del suelo, que evaluara el reparto equitativo de cargas y beneficios y que se crearan las condiciones para una gestión asociada entre propietarios.

En el desarrollo de instrumentos de planificación, como los Planes Parciales⁷⁹, se evalúa la generación del suelo para espacio público y equipamientos comunitarios

⁷⁸ Este impacto se observa porque la normativa urbana permitía la redensificación en algunos sectores de niveles socio económicos medios y altos, donde el operador inmobiliario demolía viviendas o antiguas bodegas y desarrollaba proyectos multifamiliares, multiplicando en algunos casos de forma considerable la densidad habitacional inicialmente proyectada, esta fue una dinámica bastante generalizada en las últimas décadas en las principales ciudades del país.

⁷⁹ Los planes parciales son instrumentos de planificación y gestión intermedia que define la Ley 388 de 1.997 de Desarrollo Territorial y que los POT municipales identifican como piezas urbanas que deben cumplir con la obligatoriedad de formulación y aprobación de un plan parcial para su desarrollo.

a partir de intervenciones en el territorio⁸⁰. Aún con la existencia de los POT y con la obligatoriedad, para algunas áreas, de desarrollar planes parciales en Medellín, la segunda ciudad del país, el plan se seguirá desarrollando a partir de intervenciones predio a predio, debido a que, en el perímetro municipal, cerca del 70% del suelo urbano está consolidado en sus tres niveles⁸¹. No exigir el desarrollo de planes parciales en áreas consolidadas de las ciudades, es una razón -entre otras- suficiente para encontrar altos niveles de densificación en intervenciones que se desarrollan en predios individuales a través de la redensificación, o por nuevas adiciones. Sólo en algunos polígonos con tratamientos de renovación, redesarrollo, desarrollo en suelo urbano y expansión, se formularán proyectos de planes parciales que van a contribuir a disminuir la inequidad, hasta ahora generada por las normas o por la falta de control urbano, responsabilidad de las administraciones municipales.

A partir de la Ley 388 de 1997, el territorio se reconoce como el principal factor de desarrollo en sus componentes social, económico y ambiental, orientado a un uso racional, equitativo y sostenible. Este territorio requiere acciones planificadas para el mediano y largo plazo, a través de las cuales se busque trascender los métodos tradicionales de “hacer ciudad” e incorporar aspectos relativos al medio ambiente, al desarrollo regional, la habitabilidad y productividad de la ciudad, la convivencia ciudadana y el reconocimiento social. El principal compromiso con la implementación de esta ley es la construcción de una sociedad en clara relación de equilibrio con la naturaleza, reconociendo sus potencialidades y limitaciones.

Hoy se presentan nuevas exigencias, en relación con los esquemas de gestión urbana, que deben dar respuesta a los acelerados procesos de crecimiento en los asentamientos humanos, los cuales demandan, además de servicios, nuevos empleos. Son estructuras que deben ser analizadas más allá de lo local, desarrollándose también en ámbitos regionales y nacionales. Es a partir de una adecuada gestión de los POT, que se pondrán en marcha las decisiones de ordenamiento previstas, mediante la aplicación de los sistemas e instrumentos que permitan la viabilidad y eficiencia en la ejecución de lo planeado.

⁸⁰ Estas operaciones pueden ser de iniciativa pública, público – privada o privada; también cada POT define en qué zonas de su territorio es optativo u obligatorio el desarrollo a través de la adopción de un plan parcial.

⁸¹ Según las Fichas Resumen de Normativa Urbana, Acuerdo 023 de 2000, en el tratamiento de Consolidación se definió el Nivel 1 donde se propiciará la generación de dotación en infraestructura, espacio público y equipamientos, así mismo se debe cualificar, mantener y ordenar la infraestructura existente. En el Nivel 2 se debe cualificar y dotar la infraestructura pública insuficiente e inadecuada existente y requerida. En el Nivel 3 se propiciará la generación de dotación en infraestructura pública; se debe suplir las altas deficiencias de estos sectores.

5.1 Peculiaridades de la urbanización en América Latina y los mercados de suelo.

América Latina es la región del mundo con mayor porcentaje de población urbana; 75% de sus habitantes vive en los centros urbanos. Aunque para finales de los noventa se observó desaceleración en los procesos de urbanización, todavía se presentan graves problemas de escasez de servicios públicos, degradación ambiental, pobreza, hacinamiento, segmentación social y delincuencia.⁸²

Las dinámicas internacionales han jugado un papel esencial en la evolución de los asentamientos urbanos en las últimas dos décadas; los conceptos de *regionalización y desarrollo territorial* se han transformado frente al proceso de globalización, que dinamiza el crecimiento económico, factor que históricamente ha impulsado la urbanización. Las ciudades son el espacio donde se desarrollan las economías globalizadas, y son el nuevo escenario internacional de apertura e integración.⁸³

La tendencia ha sido convertir los espacios en territorios–red a escala planetaria, privilegiando ciertas regiones y ciudades, en detrimento de otras; los modelos de ocupación están hoy regidos por la importancia del comercio interregional de bienes y servicios.

Los recientes procesos de integración han fortalecido el desarrollo de infraestructuras cada vez más sofisticadas, proporcionando los servicios básicos necesarios para el crecimiento económico. Ha sobresalido la inversión en los sectores de vivienda, agua y saneamiento, transporte, energía y telecomunicaciones; también se ha consolidado la participación del sector privado y de autoridades descentralizadas, movilizando recursos públicos y privados. La reconfiguración territorial, soportada en nuevas redes de infraestructura, responde también a novedosas relaciones regionales y supranacionales, que inciden de forma determinante en el orden productivo, social y cultural.

⁸² Alicia Bárcena, "Evolución de la Urbanización en América Latina y El Caribe en la Década de los Noventa: Desafíos y Oportunidades". en: *ICE La Nueva Agenda de América Latina*. Numero 790, febrero – marzo de 2001.

⁸³ Un análisis de la evolución de las ciudades en la región se presenta en forma detallada en Jordán y Simioni: *Ciudades intermedias en América Latina y el Caribe: propuesta para la gestión urbana*. CEPAL, LC/1117, —Santiago de Chile, 1998.

América Latina se mantiene como la región más urbanizada del mundo en desarrollo,⁸⁴ y aún cuando la tendencia generalizada es el decrecimiento de la población,⁸⁵ todavía se observa en los países latinoamericanos cuatro grados de urbanización que se pueden agrupar de la siguiente manera:

- **Transición urbana avanzada.** Este grupo corresponde a asentamientos pos-industriales con una mayor consolidación urbana, que enfrentan nuevos tipos de competencia económica orientados hacia sectores terciarios o de servicios.
- **En plena transición urbana.** Grupo en el cual se encuentra Colombia y que refleja tanto tasas de crecimiento urbano como niveles medios – altos de urbanización. Son países que contienen territorios destinados a la industrialización caracterizados por polos de desarrollo turístico, industrial y productivo.
- **Transición urbana moderada.** Con una transformación industrial, comercial y de servicios en los centros urbanos que generan continuas migraciones de las zonas rurales a las ciudades.
- **Transición urbana rezagada o de transformación lenta.** Se presenta en países que aún tienen amplios territorios destinados a las actividades rurales y agroindustriales con bajos niveles tecnológicos⁸⁶.

Para la década de los noventa, en América Latina, el 43% de la población se localizaba en ciudades con más de un millón de habitantes, debido a su posicionamiento para captar las inversiones extranjeras, y para articular a las empresas nacionales con los mercados externos. Por el contrario, las ciudades de más de cinco millones de habitantes mostraron, en el año 2000, tasas de crecimiento más bajas, con una tendencia a extender el territorio, integrando social y económicamente a otros núcleos urbanos contiguos. Se observa también el desplazamiento industrial hacia las periferias y la generación de sub-centros con

⁸⁴ NACIONES UNIDAS: *Crecimiento, estructura y distribución de la población*. Documento de trabajo. 2000 y J. Rodríguez Y M. Villa “Distribución espacial de la población, urbanización y ciudades intermedias: hechos en su contexto”, op. cit.

⁸⁵ CEPAL. De la urbanización acelerada a la consolidación de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe: El espacio regional. Documento/libro presentado ante la Conferencia Regional de América Latina y el Caribe preparatoria del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General para realizar un examen y una evaluación generales de la aplicación del Programa de Hábitat. LC/ G.2116 (CONF. 88/3). Santiago de Chile. 2000.

⁸⁶ Para una mayor amplitud del tema, se puede leer a ALBA, BIZBERG y RIVIERE. Las regiones ante la globalización, competitividad territorial y recomposición sociopolítica. El Colegio de México. Centro de Estudios Internacionales CEMCA: ORSTOM. 1998.

dinámicas relativamente autónomas.⁸⁷ Una situación distinta han vivido las ciudades de menos de un millón de habitantes, las cuales han mantenido un crecimiento demográfico importante, entre otras variables, por encontrarse cerca a una metrópoli o por su ubicación en las líneas de frontera internacional. Otras ciudades intermedias se han convertido en ejes articuladores de ciertas actividades productivas, como corredores turísticos que aprovechan su localización, cercanía a playas u otros atractivos naturales y culturales.

Sin duda, el desarrollo territorial hoy tiene niveles más complejos que en décadas pasadas, teniendo en cuenta la apertura económica y comercial de los últimos años, que influencia significativamente lo político y lo social, y por tanto fortalece la evolución del hábitat urbano. Las nuevas relaciones de producción y de comunicación entre los actores públicos, privados y la comunidad, demandan hoy una provisión adecuada y eficiente de servicios urbanos, así como el fomento de la inversión para atender las necesidades de infraestructura de redes de servicios básicos, vivienda y equipamiento; sin dejar de lado propuestas innovadoras para resolver situaciones críticas de desempleo, hacinamiento, pobreza, segmentación territorial de los estratos sociales, seguridad ciudadana, sostenibilidad ambiental del medio urbano y revalorización de las políticas de ordenamiento territorial, como las más destacadas.

El sector público puede propiciar el crecimiento económico con equidad, mediante políticas que mejoren los servicios urbanos, incentivando la inversión público-privada para cubrir las necesidades de infraestructura primaria, el diseño adecuado de instrumentos económicos que complementen políticas fiscales, y el fomento a la inversión para la mejora del ambiente urbano; decisiones que en conjunto ayuden a elevar la calidad de vida de los habitantes.

La región presenta actualmente un aumento significativo de la pobreza urbana, generándose nuevas formas de segregación que se reflejan en la ocupación del territorio. La pobreza ascendió a 204 millones de personas, de las cuales 125 millones ocupan áreas urbanas, y 35 de cada 100 hogares están localizados en ciudades⁸⁸. Para inicios de la actual década, seis de cada diez pobres pertenecían a las zonas urbanas. La segmentación socio espacial al interior de las ciudades es un tema preocupante; los grupos pobres se han ubicado en zonas de periferia, no aptas ni para el desarrollo urbano, ni para las infraestructuras de servicios públicos

⁸⁷ Esta situación se presenta con especial referencia a la zona metropolitana de la ciudad de México en: Rodríguez y Villa. op. cit..

⁸⁸ Panorama social, publicado por la CEPAL en 1999.

necesarias, con viviendas precarias, informales y sin equipamientos y zonas verdes. **(Ver fotos 5 y 6).** La privatización de los servicios de salud y educación, abren más esta brecha. Actualmente se trabaja por el diseño de unas políticas públicas orientadas a apoyar la vivienda social, con esquemas de financiación orientados a proporcionar subsidios para hogares en situación de extrema pobreza.

Los bajos ingresos y tipos de informalidad en las ciudades, producto del aumento del desempleo, la desigual distribución del ingreso y la falta de acceso a la tierra urbana y vivienda a través del mercado formal, son algunos de los desafíos a los que se enfrenta la región.⁸⁹ Los países han respondido aumentando el gasto público, pasando del 10,1% del PIB en 1990-1991 al 12,5% en 1996-1997, y mejorando sus políticas de focalización hacia los programas sociales. En el desarrollo urbano, se han hecho algunos avances para apoyar el acceso a la vivienda y suelo urbano e incrementar la dotación de infraestructuras públicas. Las ciudades son el espacio indispensable para el progreso socioeconómico de sus habitantes y para lograr una mejor inserción en la economía mundial, sin desconocer los esfuerzos que aún quedan pendientes para superar dificultades como las mencionadas.



Fotos 5, 6 Favelas en el Brasil y Asentamiento informal en la ciudad de Caracas – Venezuela. La foto izquierda corresponde al desarrollo de Favelas en el Brasil, con frecuencia estos asentamientos informales colindan con procesos formales de urbanización. La foto derecha, es la imagen de un asentamiento informal en la ciudad de Caracas – Venezuela.

Fuente: Especialización en Mercados y Políticas de Suelo en América Latina. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, febrero de 2008

⁸⁹ La informalidad urbana alcanza niveles hasta del 40%. CEPAL: Equidad, Desarrollo y Ciudadanía. Libro presentado en el Vigésimoctavo Período de Sesiones en México D.F. LC/G.2071 (SES. 28/3). Publicación de las Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2000.

5.2 Planificación Urbana y Ordenación del Territorio.

El planeamiento urbano surge por la necesidad de ordenar el espacio físico y es aplicado especialmente a ciudades en rápida expansión; el modelo de ciudad al que se quiere llegar, reconoce las dinámicas propias y define los instrumentos de actuación necesarios para direccionar lo que se considera adecuado y así, alcanzar el modelo propuesto.

Legislar, planificar y ejecutar los planes aprobados, son los tres procesos de intervención o etapas que se desarrollan en la ordenación del territorio⁹⁰. Con la legislación, se definen los objetivos y principales instrumentos de la ordenación del territorio, es decir, se determinan las políticas territoriales. La planificación se encarga de elaborar y aprobar planes que definan el modelo territorial deseado, pueden dar directrices generales o ir concretando, con ciertos niveles de precisión, la forma como se puede desarrollar el suelo; es así como los planes pueden ser territoriales, urbanísticos o sectoriales. La ejecución de los planes, permite transformar la realidad de conformidad con las determinaciones establecidas en cada una de las fases del planeamiento, hasta alcanzar los objetivos propuestos. La ordenación del territorio es, entonces, el resultado de las acciones emprendidas con el fin de dar soluciones adecuadas a las necesidades identificadas en las diferentes dimensiones socio – económica, política, espacial y ecológica de la ciudad.

El territorio es el espacio de soporte material fundamental de la actuación de la sociedad, y ha sido objeto de la acción aislada de diferentes agentes que lo han intervenido; se busca entonces que, a través de las instituciones e instrumentos, se obtenga la armonía entre los intereses de la ciudad y los impactos sobre la naturaleza. El territorio es el escenario donde se conjuga espacio natural, económico y social que trasciende límites políticos y administrativos; es un sistema dinámico y complejo, donde las problemáticas sociales y del sector productivo se reflejan de manera sectorial.

El espacio físico se convierte en la plataforma de articulación territorial entre la población y una serie de factores externos que, en conjunto con el marco legal y normativo, deben dar respuesta a las necesidades de planificación del territorio. Hoy se reconocen nuevos actores para la concertación, asocio y participación en

⁹⁰ Romá_Pujuelas y Jaume Font. Ordenación y Planificación Territorial. Espacios y Sociedades, Serie Mayor No 8, Editorial Síntesis, Madrid, 1998.

la aplicación de políticas sociales y la ejecución de programas; se generan nuevos procesos de articulación de objetivos y recursos sectoriales en las dinámicas del territorio. La ordenación territorial es un instrumento de política de Estado, que pretende racionalizar las diferentes formas de ocupación del suelo, para optimizar el uso de los recursos existentes, coordinando las acciones de los sectores público y privado⁹¹.

La planificación urbana, como proceso, permite generar un flujo de decisiones basadas en la dimensión espacial del desarrollo, para alcanzar unas metas socioeconómicas que se proponen las ciudades en el corto, mediano y largo plazo. A partir de características como la localización, se garantiza, entre otros factores, la competitividad y la orientación de fuerzas de mercado para alcanzar una mayor expansión económica y consolidación democrática, en un marco de equidad social y gobernabilidad.

La planificación urbana ha estado influenciada por el desarrollo económico y el progreso social, factores que han manifestado efectos urbanos y territoriales diferenciales a lo largo del tiempo. El Plan de las Cuatro Estrategias desarrollado por el profesor Currie Lauchlin formuló, para el período de 1970 a 1974, la propuesta de utilizar el sector de la construcción como motor del crecimiento económico para el país; además, hizo la propuesta de reorganización urbana conocida como Plan de Ciudades dentro de la Ciudad; éstos son aportes que marcaron un antecedente importante, con respecto a alternativas para el desarrollo urbano en Colombia.

El Plan de ciudades dentro de la ciudad se convirtió en el instrumento básico, aunque no único, en el proceso ordenador, y éste fue complementado con cartografía que contenía la información temática en cada periodo de lectura territorial, y de cada una de las fases definidas por él. También acompañó a este proceso la definición de un programa de actuación, que identificó el momento y los recursos necesarios para adelantar las acciones propuestas; así, los planes se convierten en procesos dinámicos para generar efectos permanentes, esperados o no. Estos resultados deben ser evaluados y contrastados, y en algunos casos darán las pautas necesarias para recomendar una nueva revisión.

⁹¹ Instituto geográfico Agustín Codazzi. Taller nacional Ordenamiento Territorial. Conceptualización y Orientaciones: hacia un lenguaje común. Memorias Comisión de Ordenamiento Territorial – COT; Departamento Nacional de Plantación – DNP. Bogotá D.C., 10 – 11 diciembre, 1992.

La planificación se puede diferenciar por la naturaleza de sus determinaciones, que pueden ser de carácter vinculantes o indicativas. Así, la planificación económica, es el conjunto de políticas económicas con incidencia territorial, orientadas a la redistribución territorial y sectorial de la actividad económica. La planificación física, en cambio, es el proceso de ordenación de los usos del suelo, de los edificios y de los asentamientos urbanos, en busca de mejores estándares de habitabilidad; generalmente sus normas y determinaciones son de carácter vinculante en lo referido a actuaciones, directrices y recomendaciones, que pueden ser desarrolladas en diferentes niveles de planeamiento.

En la planeación física también pueden diferenciarse algunas modalidades de aproximación territorial, como la general o la sectorial. En la primera, se pretende ordenar de manera global o integral el territorio, descomponiéndolo en unidades homogéneas o funcionales, y definiendo sus elementos estructurales. Esta planeación física general, puede ser aplicada a ámbitos municipales, y en ese caso será definida como planeamiento urbano, o a ámbitos regionales/subregionales, que se identifica con el concepto de planificación regional. En la planeación sectorial no solamente cambia la escala, sino la orientación hacia temáticas específicas, como son: las infraestructuras, los equipamientos y el medio ambiente, por citar unos ejemplos

Hacia mediados de la década de los ochenta, empiezan a aplicarse en Colombia los conceptos de la planificación estratégica, para llenar una serie de vacíos que no resolvían otras modalidades de la planificación, dada la complejidad de la problemática urbana, afectada por una serie de factores como: la incertidumbre política y económica, el incremento de la competencia entre las ciudades y regiones, una mayor demanda de participación de los agentes sociales, y una clara limitación en la aplicación de los instrumentos de planificación. Otro aporte importante lo hizo el Plan de Economía Social de 1986 a 1990 que, con la aprobación de la Ley de Reforma Urbana, Ley 9 de 1989, generó para los municipios las herramientas legales de intervención, que no tenían hasta el momento.

Posteriormente, la década del noventa marcó un momento decisivo de crisis con respecto a la concepción de los planes de desarrollo y de construcción de ciudad, así como de gobernabilidad, a causa de las manifestaciones del no Estado en las grandes ciudades. Se presentó una pérdida importante de legitimidad política y social, se desdibujaron los espacios colectivos de la ciudad y se tardó mucho

tiempo en reconfigurar una nueva credibilidad estatal, así como la pertinencia de la planificación urbana como instrumento de gobernabilidad.

El contexto de las últimas décadas del siglo XX, que aún vive en las ciudades, plantea gran movilidad territorial de las empresas, y exigencia de combinar los esfuerzos del sector público y los agentes privados. La planeación estratégica abre otras posibilidades de intervención del territorio en el futuro, haciéndolo atractivo para la implantación de nuevas dinámicas comerciales e industriales. Se trata de formular nuevos retos, plantear alternativas y proponer líneas de acción en una visión más globalizadora de la planificación, con una mayor participación en las decisiones de desarrollo futuro, de los agentes e instituciones económicas y sociales, en busca de encontrar puntos de convergencia y de diseñar estrategias comunes.

La planeación estratégica se convierte hoy en un instrumento y en una metodología de trabajo necesaria para lograr continuidad de los proyectos prioritarios, y una amplia participación de los agentes sociales y económicos, públicos y privados. Como estrategias para el desarrollo futuro del territorio, se recomienda trabajar en la capacitación de los agentes locales, en busca de un mayor consenso acerca de los objetivos y la coordinación de acciones de apoyo, que logren potenciar los valores endógenos, a veces representados por las redes, consolidándose con las pequeñas y medianas empresas. Éstas, con adecuados instrumentos y estrategias de política territorial, deben contribuir al desarrollo local; también se debe generar la capacidad de interacción entre economías locales y regionales⁹².

5.3 Paradigmas de la ciudad moderna y evolución de la planificación en Colombia.

Entre las décadas del cincuenta al setenta del siglo pasado, el Estado corregía los desequilibrios de infraestructuras públicas, equipamiento colectivo y en la producción y financiación de vivienda para clases medias y bajas; bajo la coordinación de grandes empresas descentralizadas dependientes para su funcionamiento del Estado central⁹³.

⁹² Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Lecciones Aprendidas. Estrategias de Desarrollo Local. Publicado el 20-06-2005. Consultado en internet en noviembre de 2009. Estrategias de desarrollo futuro del territorio. www.pnud.org.co/lecciones.shtml?x=413

⁹³ En esta época se crean dependencias como el Instituto de Crédito territorial – ICT para el desarrollo de grandes operaciones de vivienda social, y para la ejecución de infraestructuras

En la década del setenta, a través de la planificación integral se intentó dar respuesta a las nuevas realidades socioeconómicas, que exigían complementar las prácticas de intervención física, con componentes económicos, financieros, sociales y administrativos. El mecanismo de control eran las normas urbanísticas, sin embargo, aparecieron las primeras propuestas de planificación zonal integral. Las problemáticas sociales iban definiendo la forma de ocupación del territorio que trascendía a la intención de una adecuada gestión de la ciudad, para generar soluciones a las problemáticas técnicas, financieras y administrativas de la época.

A comienzos de los años ochenta, los procesos de desregulación económica⁹⁴ y la modernización del Estado, dan origen a un nuevo paradigma de ciudad desregulada⁹⁵. Los gobiernos municipales inician nuevos procesos para asumir novedosas competencias y el manejo de recursos que crean la posibilidad de hacer una gestión integral del desarrollo urbano. Este proceso encuentra en la Constitución Política Nacional de 1.991 un gran respaldo; se abren paso conceptos como los de Participación ciudadana en el ordenamiento territorial, determinantes para procesos futuros de discusión como los planes de desarrollo nacional y de los entes territoriales, según lo estipula la Ley 152 de 1.994⁹⁶.

Con el cambio constitucional y su derivado proceso de descentralización administrativa, se empiezan a municipalizar funciones, competencias y responsabilidades, entre otras, que antes definía el nivel central. En esa misma década se inicia el desmonte del Instituto de Crédito Territorial – ICT – como productor de vivienda, y se traslada a los municipios la competencia de prestación de los servicios públicos. De la intervención del Estado, como generador de modelos de desarrollo urbano, normas de control y constructor de grandes conjuntos y barrios, se pasó a la libertad del mercado; la normativa urbanística se convirtió en el único instrumento de ordenamiento urbano acompañada de la

publicas como vías y puentes, entre otras, se crea el Instituto INVAL, que aplicaba la tasa de valorización a los propietarios de predios del área de influencia de las grandes obras publicas.

⁹⁴ Se entiende como desregulación económica la eliminación de una restricción, relacionada con alguna actividad económica impuesta por el gobierno a los agentes (en este caso privados). Se refiere a la liberalización de las fuerzas competitivas y a la “no” obstaculización a la entrada y salida del mercado; que es sinónimo de la libertad de competencia. Se entiende como una simplificación administrativa de trámites para el establecimiento y operación de empresas; y la revisión y adecuación del marco normativo vigente, entre otras acciones.

⁹⁵ Se entiende como ciudad desregulada, la eliminación o simplificación de una serie de normas, que busca una mayor participación del sector privado en el desarrollo local.

⁹⁶ Ley 152 de 1.994 por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, tiene como propósito establecer los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo de la Nación y de los entes territoriales.

planeación zonal integral. Se abandonó también la construcción de equipamientos colectivos; al ámbito privado se le encargó, a través de la norma urbana, generar infraestructuras mínimas de uso colectivo, conforme a la densidad que se ejecutaba. Con el tiempo, los centros comerciales reemplazaron los parques y las zonas verdes y se convirtieron en los lugares de encuentro y socialización y, una vez atendidos los estratos más altos, se orienta esa misma tendencia hacia la implantación de grandes superficies comerciales en barrios cada vez más populares.

El desmonte de las instituciones de orden nacional, que ejecutaban las más diversas formas de intervención directa, da la posibilidad de una nueva imagen urbana, la de la ciudad autorregulada, donde el mercado cumple el papel de principal mecanismo de regulación de la actividad económica y del desarrollo urbano. El Acuerdo 7 de 1979 y posteriormente el Acuerdo 6 de 1990, desarrollados en Bogotá, fueron los instrumentos que iniciaron un nuevo ciclo en la planeación de las ciudades; conocidos como los códigos urbanos de normas para la regulación de la intervención privada, fueron unos documentos dedicados al desarrollo físico de las áreas urbanas. En las discusiones más recientes sobre planificación urbana, se ha criticado la liberación que se hizo de grandes zonas de la ciudad para que las fuerzas del mercado determinaran las tendencias de cambio, sin evaluar los impactos sobre la capacidad de soporte del suelo en relación con densidades poblacionales y habitacionales, malla vial y en general, infraestructuras de servicios públicos y viales. Este error le significó a las ciudades déficit urbanos muy altos, que todavía no se han cubierto.

En la década de los años noventa, con todos esos procesos de cambio vividos, la descentralización surgió como una ruptura de responsabilidades del nivel central sobre el planeamiento urbano. La Nación no podía permanecer al margen de la solución de la diversidad de problemas que enfrentaban las ciudades, tenía también el compromiso de proporcionar políticas claras y mecanismos regulatorios adecuados, que coordinaran acciones y acordaran líneas de trabajo con los entes territoriales. El análisis de las imperfecciones de los mercados urbanos y el carácter de la ciudad como un bien de consumo colectivo, plantean la intervención del Estado en sus más diversos niveles, reconociendo posibles asociaciones públicas y privadas, y permitiendo la intervención de este último hasta donde se considere pertinente. El papel de los municipios se replantea: pasan de ser proveedores y gestores directos de la prestación de servicios, para constituirse en garantes y facilitadores de la provisión de elementos de concertación de los principales actores urbanos; la administración pública es protagonista fundamental

para el fortalecimiento de los instrumentos impositivos necesarios en función del desarrollo urbano, en busca de la redistribución de los costos, según los beneficios generados por la acción urbanística, priorizando la inversión social, a partir de la definición y orientación de las tendencias de crecimiento en la ciudad.

Este nuevo escenario de participación de los sectores público, privado y de organizaciones no gubernamentales, exige de los distintos niveles territoriales nuevas capacidades para liderar y supervisar el desempeño conjunto de todos los actores, con el propósito de garantizar que las políticas y los programas beneficien a los sectores más pobres de la ciudad. El Estado también debe responder a las demandas crecientes de la sociedad en temas como democracia, participación e integración en las condiciones de diversidad que se vive actualmente. El Estado central debe ser un facilitador para fortalecer la participación y la generación de mejores relaciones entre los gobiernos locales y territoriales con la sociedad civil.

Sin embargo, los planes se han ocupado más de unas metas deseables que de orientar, en el tiempo y en el espacio, las intervenciones y formas de gestión más efectivas. La imagen de ciudad se ha perdido por controlar la intervención privada sobre el predio a predio; ha predominado el planeamiento sectorial, ejecutando proyectos de infraestructura de servicios públicos y planes viales, o mínimas intervenciones de renovación urbana, que agotaron los presupuestos y la movilización de recursos para la ejecución de grandes obras. La no coordinación de los componentes administrativos y financieros con el económico y social, en el marco del ordenamiento territorial, generó la pérdida de noción de espacialidad en el planeamiento de la ciudad. Sumado a estas consideraciones, no pueden desconocerse otros factores de peso como la ineficiencia en la producción de información urbana, y la baja calidad y poca continuidad en relación con los estudios urbanos, y el seguimiento y evaluación de las intervenciones propuestas.

La gran mayoría de los municipios de Colombia⁹⁷ permanecen a la espera de recibir ayudas de instancias departamentales y nacionales. Sus estructuras administrativas están representadas por la racionalidad electoral de sus concejales, quienes fraccionan y limitan toda intención de gestión y de planificación unificada. Así, predominan los compromisos adquiridos, política e individualmente, para tomar las decisiones de ejecutar importantes obras de infraestructuras públicas que, en muchas ocasiones, son orientadas hacia zonas con desarrollo incompleto e ilegal. Es evidente la ausencia de políticas para la

⁹⁷ En especial los municipios con menos de 15.000 habitantes, que presentan serias dificultades fiscales, técnicas y administrativas.

gestión del suelo, la seguridad, la generación de empleo; entre otras. En general, se ha trabajado de manera retórica, marginal e ineficaz, carente de la visión que exige un proyecto colectivo de ciudad.

5.4 La crisis actual del modelo de desarrollo urbano en Colombia.

En 1938 la población que habitaba en los centros urbanos del país no llegaba al 30% del total; en el 2005, ese porcentaje se acercó al 75%⁹⁸. Para finales de la primera década del Siglo XXI, alrededor de 32 millones de habitantes del país se localizan en poblados urbanos. Proyecciones recientes señalan cómo el país alcanzará en los próximos diez años, 40 millones de habitantes en zonas urbanas y 10 millones de habitantes en áreas rurales⁹⁹.

El sistema urbano colombiano está conformado por asentamientos de diversos tamaños, caracterizado por la primacía de la ciudad capital, seguida por 3 ciudades con población entre 1 y 3 millones de habitantes; 34 ciudades intermedias, con poblaciones entre 100 mil y 1 millón de habitantes; y algo más de mil centros urbanos con menos de 100 mil habitantes¹⁰⁰. (Ver cuadro a continuación).

Tabla 4. Distribución de la población colombiana:

Rango de población	No ciudades	Población urbana 2004	%	Población promedio
Mas de 5 millones	1	7'014.111	21%	7'014.111
Entre 1 y 5 millones	3	5'677.981	17%	1'892.660
Entre 500 mil y 1 millón	3	2'192.210	7%	730.737
Entre 100 mil y 500 mil	31	7'687.906	24%	247.997
Entre 50 mil y 100 mil	41	2'832.679	9%	69.090
Menos de 50 mil	1.019	7'296.248	22%	7.160
TOTAL	1.098	32'701.135	100%	

Fuente: DANE 2004

Cálculos: DNP – DDUPA (Dirección de Desarrollo Urbano y Política Ambiental).

⁹⁸ El proceso de urbanización en el siglo XX. Colombia: dinámicas de urbanización en cifras; en Revista del Buen Gobierno. Año 2. Número 6, noviembre 2007, pág. 50.

⁹⁹ IBID

¹⁰⁰ Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES 3305. Lineamientos para optimizar la política de desarrollo urbano. República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación – DNP. 2004.

A partir de la década de los años treinta los procesos de industrialización y urbanización incorporan grandes transformaciones socio-espaciales en el país; se empiezan a conformar dos segmentos urbanos: las diez ciudades mayores y los centros de menos de doscientos mil habitantes. Del primer grupo, la consolidación de las cuatro primeras ciudades como centros urbanos y regionales, obedece a los procesos de industrialización sustitutiva de importaciones de la primera mitad del Siglo XX; Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla lideran la expansión industrial en la producción de bienes de consumo, lo que significa la concentración, en 1.945, del 57% de la mano de obra en la industria manufacturera, que luego pasa al 74% en 1.990.

Para la década del setenta, se presenta un nuevo proceso en la evolución económica colombiana que incide en la estructura socio-espacial de las ciudades. Se combinan entonces la industrialización por sustitución de importaciones, la promoción y diversificación de exportaciones y la integración económica subregional, ocasionando la ampliación de los centros urbanos y la aparición de los corredores intermunicipales. La industria, sin embargo, no ha sido el sector más influyente para el crecimiento urbano cuya contribución al PIB entre 1.945 y 1.949 fue del 17%, entre 1.960 y 1.964 del 22%, entre 1.970 y 1.974 del 26% y entre 1.980 y 1.984 del 25%, con una tendencia estable hasta la actualidad. Han tenido un mayor impacto económico la actividad exportadora y la producción de bienes de consumo duraderos; como los automóviles, los muebles y las viviendas; bienes intermedios, como los de capital y servicios e industrias básicas como los sectores de químicos básicos, textil, calzado y complementos, alimentación y bebidas, entre otros.

En los últimos cuarenta años la población de los centros urbanos ha crecido diez veces más que la rural, lo que implica una importante demanda de servicios y oferta de mano de obra. La concentración de la población en áreas urbanas ha sido también el resultado de los diferentes procesos económicos, sociales y políticos que ha experimentado el país¹⁰¹. El aumento acelerado de las migraciones es la causa del colapso de las ciudades, que no solamente carecían de las infraestructuras de servicios públicos, de la oferta de suelo urbanizado para familias de bajos ingresos¹⁰² y de la capacidad de producción de vivienda, sino

¹⁰¹ Encuesta Nacional de Demografía y Salud. Colombia: Características de la población. Consultado en internet, www.google.com/poblacion Colombia. 30 septiembre de 2009.

¹⁰² En Colombia se considera que una familia de cuatro personas tiene bajos ingresos cuando perciben menos de 2 Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes – SMMLV, que a 2009 corresponden aproximadamente a 480.000 pesos, equivalentes a 240 dólares. Consultado en

también de una plataforma económica y de generación de empleo para la población que permanentemente llega a las ciudades.

Las ciudades colombianas se han ido consolidando como fuente de crecimiento económico del país, debido a que en ellas se localizan los sectores más productivos de bienes y servicios. En las siete principales ciudades de Colombia: Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Cartagena, Cúcuta y Bucaramanga; se concentran el 40% de los hogares colombianos; se genera el 60% de los ingresos de la totalidad de los hogares y el 65% del PIB nacional¹⁰³.

El alto valor del suelo ocasionado por la concentración de la tenencia, aleja cada vez las posibilidades para que las familias de bajos ingresos se ubiquen en el mercado formal de la vivienda, lo que ha generado la ocupación ilegal de extensas franjas que se han ido consolidando con los mínimos estándares de habitabilidad en las viviendas y muchas de ellas con la necesidad inminente de ser reubicadas.

Otro fenómeno que se está presentando en Colombia, es la conformación de una serie de ejes urbanos que se están convirtiendo en redes de intercambio,

“...la red troncal es el eje del cual se desenvuelven los procesos de urbanización en forma lineal o de corredores, posibilitando la conexión entre las ciudades que encabezan el sistema urbano-regional. Su conformación es de un sistema vial longitudinal (sur – norte) de acuerdo con la limitantes que generan las vertientes montañosas de la cordillera Andina. Esta red troncal nacional posibilita, también, la conexión con países vecinos como Venezuela (por Cúcuta – Riohacha) y con el Ecuador (por Pasto – Ipiales)”¹⁰⁴.

Los principales corredores urbanos en Colombia son:

- El corredor urbano central conformado por Bogotá y las ciudades de Tunja, Villavicencio y otros centros de su entorno inmediato.
- El corredor de los Santanderes, que aunque está débilmente conectado, tiene continuidad y articulación; está conformado por las ciudades capitales de Cúcuta y Bucaramanga y otras ciudades intermedias.

internet “elespectador.com: informe de comisión de expertos; pobreza en Colombia llegó al 46%”. 24 de agosto de 2009.

¹⁰³ Encuesta de Calidad de Vida - ECV; cálculos Dirección de Desarrollo Urbano y Política Ambiental – DNP.

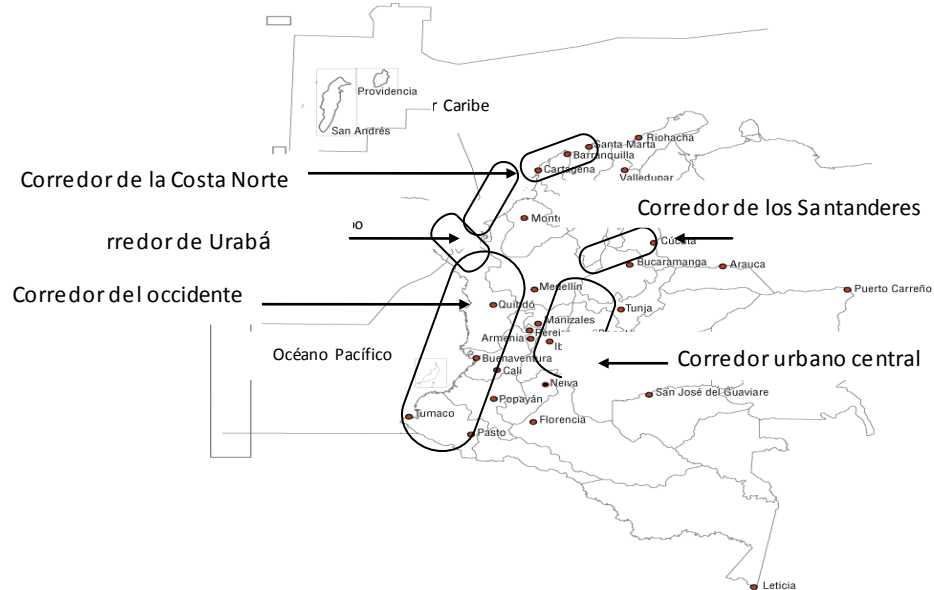
¹⁰⁴ Peláez Jurado, Gildardo y Ramírez Gaviria John Jairo. Análisis funcional del Sistema de Asentamientos Urbanos en Antioquia. Departamento Administrativo de Planeación de Antioquia. 2004. Pág. 10.

- El corredor del occidente colombiano que también presenta condiciones precarias de infraestructura, inicia en Pasto, continua hacia Popayán - Cali - el eje cafetero y Medellín, para terminar en el puerto marítimo de Turbo.
- El corredor urbano de La Costa Atlántica o Caribe que se divide en dos fracciones, el de Santa Marta, Barranquilla y Cartagena y el tramo Sincelejo – Montería; con características diferentes pero con gran potencial como sistema integrado. Este corredor podría extenderse hasta Urabá por el occidente y hasta la Guajira por el oriente, siempre que se mejoren y completen las infraestructuras existentes.
- El eje bananero en Urabá, también conforma un sistema urbano de segunda jerarquía (es la segunda zona más urbanizada del Departamento de Antioquia) con un alto crecimiento como centro de servicios y funciones especializadas para la economía regional (principalmente la agricultura de exportación) y lamentablemente hoy se encuentra débilmente conectado e integrado al desarrollo nacional; sin embargo puede convertirse en nodo de transporte y servicios logísticos de los corredores de la Costa Caribe y el Occidente colombiano y en general para diversas actividades productivas de todo el territorio nacional¹⁰⁵.

Así, se están conformando una serie de dinámicas subregionales donde cada poblado urbano debe empezar por explotar sus propias ventajas competitivas.

¹⁰⁵ Plan Estratégico para la Región de Urabá – Darién. Caracterización Territorial. Departamento Administrativo de Planeación de Antioquia. Pág. 10 – 11. 2005

Mapa 1. Corredores Urbanos en Colombia.



*Fuente: elaboración propia a partir del Plan Estratégico para la Región de Urabá – Darién.
Caracterización Territorial. Departamento Administrativo de Planeación de Antioquia.*

El desarrollo urbano asume hoy una forma claramente metropolitana; estas áreas comprenden el 45% de la población del país y concentran el 84% de la actividad manufacturera en capítulos tan importantes como el textil y la confección, el acero, los metales, la refinación de petróleo, las artes gráficas, la alimentación, los automóviles y los productos petroquímicos¹⁰⁶.

El aumento que se ha presentado (en las últimas décadas) del parque automotor, también ha presionado la expansión de los perímetros urbanos; ha generado además una mayor segregación socioespacial, el aumento en los precios del suelo y el incremento en los costos de infraestructuras públicas. A esto se suma el fenómeno de la explosión demográfica y el crecimiento desmesurado de los centros urbanos y con ello la apropiación de espacios en forma no planificada. Las siete ciudades más importantes del país¹⁰⁷ han seguido el modelo de desarrollo definido como de “ciudades difusas” expandiendo su crecimiento sin seguir unas líneas claras de desarrollo; las ciudades se convierten en referentes para la

¹⁰⁶ Centro de información y documentación empresarial sobre Iberoamérica. Información de los países. Colombia actividades del sector secundario; las industrias manufactureras. Consultado en internet: www.google.com. Septiembre 2009.

¹⁰⁷ Estas ciudades son: Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Cartagena, Cúcuta y Bucaramanga según el censo de 2005.

evaluación de sus modelos de desarrollo y de sus procesos de intervención. Estos procesos han generado la siguiente situación:

- Desaparecen los límites urbanos.
- Existe una dicotomía entre lo urbano y lo rural.
- Se da una integración física y de funciones en el territorio (se generan nuevos conglomerados urbanos y ejes de desarrollo).
- Se desvirtúa conceptualmente la noción de ciudad para dar paso a la metropolización.
- Fragmentación administrativa en las grandes ciudades (organización por comunas o localidades).
- Fragmentación social y cultural.

Tampoco es menos preocupante la presión que se ejerce sobre el medio ambiente y sobre los recursos naturales, el agua, las maderas, las arcillas, las calizas, los pétreos, el gas, el carbón, entre otros, generando desequilibrios ecológicos, que se suman a la incorrecta disposición de residuos sólidos y gaseosos que perforan la capa de ozono; la contaminación auditiva y visual; factores que en conjunto han incidido en el calentamiento atmosférico y en la generación de los desastres naturales que recientemente sufren los países.

El deterioro de la calidad de vida en las ciudades es un resultado del déficit creciente de los atributos urbanos: el suelo, la vivienda, el espacio público, los equipamientos, los servicios públicos, las infraestructuras de movilidad; que se suman a otros factores determinantes como la ausencia de una política pública en vivienda, la rigidez para el financiamiento, las complejas formas de producción y construcción, y de sistemas de intermediación y comercialización. Sin dejar de lado la creciente ingobernabilidad de las ciudades. La ausencia de planificación, resultado de altos aprovechamientos del suelo otorgados por la norma urbana¹⁰⁸ y la baja tributación, son otros aspectos que se suman a la problemática y exigen acciones decisivas en cuanto a la política urbana de las ciudades y de su población.

¹⁰⁸ Como se ha venido comentando, los Estatutos Urbanos de finales de la década de los ochenta y noventa, han otorgado altos aprovechamientos en determinados sectores de las ciudades sin evaluar los impactos que generaron los procesos de redensificación en las infraestructuras urbanas preexistentes.

Con la Ley 9 de 1989, se concluye un proceso de discusión que dura varias décadas y que da origen en ese momento al fundamento más sólido para el desarrollo de una política urbana planteando los siguientes principios:

- Defender el derecho a la ciudad para todos los ciudadanos
- Superar las condiciones de informalidad en las relaciones comunidad-ciudad
- Introducir factores de racionalidad en el diseño de los centros urbanos
- Agilizar los procesos para el manejo del desarrollo urbano

Con esta Ley, además de la defensa del espacio público y del derecho a la ciudad, se cuenta con una herramienta de gestión local útil para apalancar el desarrollo urbano. El nivel nacional continúa con la responsabilidad de fortalecer la autonomía territorial reconociendo la iniciativa privada para la intervención del territorio y las disfuncionalidades que crea el mercado al interior de las ciudades.

Desde los planes nacionales de desarrollo sólo se ha contado con una visión parcial de la problemática. El acelerado crecimiento de las ciudades capitales ha orientado la generación de estrategias para promover con incentivos tributarios y crediticios el desarrollo de ciudades secundarias; el efecto de estos incentivos ha sido mínimo y no ha alterado significativamente el sistema urbano del país. La metropolización como proceso de integración física de mayor magnitud, tampoco ha tenido un acompañamiento de las estructuras administrativas y de planificación; de las nueve Áreas Metropolitanas que tiene el país¹⁰⁹, sólo cinco han avanzado en la institucionalización y planificación de los asuntos metropolitanos; lo que deja en evidencia la dificultad que tienen algunos municipios para responder individualmente a estos hechos, continuando al margen de una concepción integral del desarrollo del área con proyección de largo plazo.

En este contexto, las tendencias señaladas indican la necesidad de generar y fortalecer nuevos conceptos de planeación urbana orientados a recuperar los espacios de vida colectiva y las finalidades del bien común, se busca fortalecer la democracia local y la participación ciudadana. Estos nuevos escenarios de comunicación entre técnicos y políticos, organizaciones ciudadanas y gremios económicos de la ciudad, permitirán además que los planes recuperen la poca credibilidad que han tenido.

¹⁰⁹ Las Áreas Metropolitanas en Colombia son Bogotá D.C., Medellín, Cali, Barranquilla, Pereira, Cúcuta, Bucaramanga, Armenia y Manizales.

Los gobiernos locales deben hacer uso de herramientas que les permitan acompañar los procesos de desarrollo para alcanzar los objetivos esperados; el liderazgo propuesto debe contar con una visión global de la problemática de la ciudad para desarrollar nuevos modelos de planeación que den equilibrio al componente técnico y participativo y que se cumplan metas integrales sectorial y espacialmente, sin desconocer las grandes tendencias de transformación socioeconómicas. La diversidad de la realidad local debe nutrir al Estado nacional para que este proporcione criterios generales, herramientas básicas y sobre todo cooperación para que los modelos se vayan construyendo a partir de los esfuerzos municipales.

Las experiencias exitosas del pasado deben ser tenidas en cuenta para las propuestas de nuevos modelos de gestión integral de la ciudad; las dinámicas sectoriales con sus distintas propuestas de desarrollo deben estar orientadas al servicio de los propósitos comunes. Se trata de buscar un equilibrio entre las herramientas de gestión sectorial e integral que se pueda trasladar a las particularidades del desarrollo local. Los instrumentos de planificación, gestión y financiación definidos en la Ley de Desarrollo Territorial están a disposición de los entes territoriales para ser utilizados como mecanismos que aseguren una distribución equitativa de los costos y los beneficios derivados del desarrollo urbano y la participación de las entidades públicas en las plusvalías generadas por la actuación urbanística del Estado.

La ciudad como unidad socio espacial de soporte a la actividad económica, la innovación social y la producción cultural, es el objeto de la política urbana, cuyas características deben corresponder a la naturaleza compleja de la ciudad y a sus dinámicas de reproducción para poderlas intervenir a través de instrumentos que permitan la concertación, la movilización cultural y la consolidación de la democracia local.

El fenómeno “ciudad” se abre en muchas dimensiones y actúa en múltiples interacciones marcadas por una realidad social e histórica que debe ser pensada desde la perspectiva de la complejidad; con sus principales dimensiones económica, social, ambiental, política y cultural; con unas variables intermedias de análisis como son la vivienda, los servicios públicos domiciliarios, equipamiento urbano, transporte urbano, espacio público y suelo urbano; conjunto de factores necesarios para su análisis, comprensión y visión integral en un marco de articulación – regulación entre el Estado y la sociedad civil.

5.5 Espacio urbano y producción de ciudad.

Un concepto de ciudad podría ser:

“Es un área urbana que se caracteriza por tener una alta densidad poblacional”¹¹⁰.

Aunque según los países, y la población, este concepto puede variar en función de unas centenas de personas o de varios millones de habitantes. La ciudad es la conjunción de varios elementos: la conglomeración, la prestación de funciones especializadas y contar con unos estilos de vida propios que contrastan con los modos de vida rurales¹¹¹.

Diferentes autores y especialistas del urbanismo en el mundo han manifestado que las ciudades tienen distintas cualidades: Le Corbusier decía:

“Las grandes ciudades son en realidad, puestos de mando”;

Mumford afirmaba:

“La ciudad favorece el arte, constituye en sí misma una creación artística”;

M. Derruau decía:

“La ciudad es una aglomeración importante, organizada para la vida colectiva y en la que una parte notable de la población, vive de actividades no agrícolas”.

Es claro que estas definiciones de ciudad sólo hablan de una parte de ella, ya que ignoran el resto de aspectos sociales, físicos, políticos y económicos desde los cuales se puede enfocar una ciudad¹¹².

Desde lo físico, el proyecto de ciudad se convierte en una serie de ideas y conceptos que asumen la forma de ideologías urbanas que parten como una

¹¹⁰ Concepto de ciudad. Wikipedia, la enciclopedia libre. Consultado en Google en septiembre de 2009.

¹¹¹ Jeny Elisa López Rodríguez. Teorías y Enfoques del Desarrollo Territorial. Escuela Superior de Administración Pública. Programa de Administración Pública Territorial. Bogotá, noviembre 2003. Pág. 99 - 101

¹¹² Concepto de ciudad. Elisa Venegas G. Historia del Urbanismo. Gerardo Beyer. Consultado en Google en septiembre de 2009.

iniciativa desde las administraciones públicas o en algunos casos desde el sector privado. Los proyectos urbanos ayudan a la transformación permanente de la ciudad y tienen una serie de aspectos que los condicionan; los económicos, de capacidad de pago, las lógicas de la renta del suelo según la localización y el uso, del gusto del consumidor o la moda. Otros aspectos técnicos también son relevantes, como la disponibilidad de suelo, las normas vigentes, los hechos de orden público y político, entre otros.

El espacio urbano tiene como características la densidad poblacional y una delimitación claramente definida. Es el escenario de representación de una sumatoria de hechos sociales, expresión de diversos grupos, y donde se realizan múltiples actividades de convivencia. Con la planeación del espacio urbano se concretan las ideas que hacen posible la transformación o conformación de otros espacios deseados; se convierten en los agentes prestadores de servicios y del suministro de una serie de infraestructuras necesarias para las dinámicas urbanas. El espacio urbano es el escenario que permite la realización de los ideales; es al mismo tiempo el condicionante y el objeto, marcado por características diferenciales para su acceso y posibilidades de desarrollo; su uso está condicionado por variables físicas, económicas, ambientales y sociales.

El desarrollo de los espacios urbanos o las ciudades ha estado caracterizado por la fragmentación física y social; lo que hoy se propone es la ejecución de proyectos integrales, macroproyectos urbanos¹¹³ que contribuyan a la generación de mejores estructuras y dinámicas urbanas, a través de novedosos procesos de concertación y de coordinación de diversas acciones sectoriales dado el impacto que pueden generar.

5.6 El Estado y la ciudad en la sociedad contemporánea.

La ciudad debe entenderse como un bien polivalente, es medio de consumo y medio de producción e interrelaciones donde interactúan diferentes agentes públicos y privados. Las características del suelo limitan su comportamiento en cuanto a la asignación de recursos, que en algunas ocasiones son decisiones del Estado y en otras, son las inversiones privadas las que complementan los

¹¹³ Según el Artículo 114 de la Ley 388 de 1997, los Macroproyectos urbanos “son el conjunto de acciones técnicamente definidas y evaluadas, orientadas a la ejecución de una operación urbana de gran escala, con capacidad de generar impactos en el conjunto de la estructura espacial urbana de orientar el crecimiento general de la ciudad...”

procesos de urbanización; y es a partir de la localización del suelo que se genera una gran diferenciación socio económica entre los diferentes sectores de la ciudad. Las intervenciones privadas generan discrepancia entre beneficios y costos privados y sociales, se dan casos que por acciones urbanísticas se crean apropiaciones de plusvalías o pérdidas generalizadas, sin que se incorporen los mecanismos para operar un sistema proporcional de redistribución de beneficios o compensaciones.

La vivienda es el claro ejemplo de un mercado imperfecto; el aumento desproporcionado de los precios cuando existen períodos de alta demanda, generando el efecto burbuja¹¹⁴, excluye a un gran número de familias de la posibilidad de acceder a una vivienda a través del mercado formal. El libre mercado ha mostrado en el tiempo que sólo va en la vía del lucro individual sin considerar los altos costos sociales y ambientales que debe asumir la colectividad. En el caso del suelo urbano, se evidencia en muchos sectores que la norma, al otorgar usos múltiples, es la causante de la transformación permanente de sectores residenciales, ocasionando la huida de la población hacia las afueras de los centros urbanos en busca de la tranquilidad que la ciudad ya no ofrece.

Con respecto a la Vivienda de Interés Social – VIS lo que se observa, es una incapacidad de liderazgo del sector público y privado para resolver los déficit cuantitativos y cualitativos, lo que ha dado como resultado un crecimiento desordenado de las ciudades y una gran precariedad en la oferta de bienes y servicios básicos urbanos.

También se ha demostrado, que el mercado posee una mayor velocidad de respuesta que el Estado, en esta dinámica, se desborda todo concepto y justificación del valor inmobiliario, por la búsqueda incesante de los más altos precios; el fin es producir y consumir.

La ciudad es la unidad básica de la sociedad contemporánea; posee una alta capacidad de transformación, adaptación y respuesta de cambio a las variaciones de la producción social, cultural y económica en entornos cada vez más

¹¹⁴ El efecto burbuja es el crecimiento desproporcionado y sin una “explicación técnica” de los precios inmobiliarios. Un factor determinante para que se presente esta situación, es la presencia de flujos internacionales de capital que inciden en una mayor circulación y disponibilidad del dinero. La experiencia ha mostrado que estos ciclos son seguidos de catástrofes económicas con presencia de crisis cambiarias o bancarias, así como de un comportamiento contradictorio del mercado: mucha oferta inmobiliaria y poca demanda por parte del consumidor, lo que hace que los precios se reduzcan de forma significativa.

complejos. En los centros urbanos en Colombia se concentra el alto porcentaje de la población¹¹⁵, es donde se genera el 80% de las dinámicas económicas, se prestan casi la totalidad de los servicios financieros y educativos de alto nivel, se genera la producción de bienes industriales y la formación de la mano de obra calificada, el desarrollo de la investigación y la tecnología. Es también donde se aplican las mayores cargas impositivas y donde se generan grandes problemas de contaminación, pobreza, inseguridad y desigualdad social y económica.

La dinámica económica de la ciudad en constante transformación se convierte en el soporte y generación de múltiples relaciones socioeconómicas que apoya la demanda de nuevos productos y servicios. En lo político, la ciudad es el escenario de interrelación entre el Estado y la sociedad, responsable de generar las condiciones para que los pobladores adquieran conciencia de sus deberes y responsabilidades individuales y colectivas; es la plataforma que permite ejercer derechos al ciudadano.

En lo social, la ciudad está comprometida con la generación de condiciones de vida dignas y la promoción de una adecuada convivencia y equidad, potenciando posibilidades para el desarrollo social en un ámbito de diversos orígenes, costumbres, tradiciones y valores; desafortunadamente la ciudad es también el escenario de relaciones de exclusión y marginamiento, de sentimientos colectivos de frustración, resentimiento y violencia que generan otras redes de delincuencia que golpean negativa y permanentemente a la sociedad.

En lo ambiental, las ciudades tienen un compromiso como consumidoras de recursos renovables y no renovables; como generadoras de desechos y contaminantes, con un porcentaje importante de las comunidades asentadas en zonas de alto riesgo. La ciudad es también la principal receptora de recursos para programas de conservación de bosques y cuencas que regulen el abastecimiento del agua y las maderas, el clima y la conservación de especies. La concentración de contaminantes empieza a generar altos niveles de riesgo; es necesario alcanzar modelos de desarrollo ambientalmente sustentables que garanticen relaciones de equilibrio con el medio natural en procesos de urbanización cada vez más exigentes en cuanto a la demanda de suelo y de sus recursos.

Los Atributos Urbanos.

¹¹⁵ Según el censo del 2005, de los 42'090.502 de habitantes del país, 31'566.276 viven en áreas urbanas y el resto 10'524.226 en áreas rurales.

Son conocidos como atributos urbanos la vivienda, el equipamiento, el transporte, los servicios públicos domiciliarios, el espacio público y el suelo¹¹⁶; cada uno de ellos cuenta con sus propias características. Mientras el suelo y el espacio público son atributos de soporte de las actividades humanas el primero y de la interacción compleja de las instituciones sociales el segundo, el transporte y los servicios públicos domiciliarios son redes que permiten la circulación de los más diversos flujos como el agua, la energía, los desechos, la información, las personas, etc.

La planeación física desarrollada en el país entre 1.950 y 1.970 hizo énfasis en los atributos urbanos sin considerar en su totalidad las dimensiones del desarrollo territorial¹¹⁷. Posteriormente la planeación integral que se gestó y desarrolló desde principios de la década de los setenta se orientó hacia la utilización de las dimensiones del desarrollo urbano pero no trabajó en la búsqueda de objetivos espaciales urbanos integrales.

La Vivienda. En la vivienda la localización, la calidad del diseño y especificaciones, determinan la tipología y el precio; la vivienda es además de un bien de consumo, un bien de inversión objeto de transacciones especulativas en una dinámica económica y sectorial caracterizada por períodos de auge con altos niveles de empleo, seguidos por períodos recesivos en los que los precios decrecen con las respectivas afectaciones económicas y urbanas.

En Colombia el comportamiento de las tasas de interés significa altos costos para los créditos de la construcción y de adquisición de vivienda. A mediados de los noventa la corrección monetaria alcanzó niveles del 25.6% anual y la tasa de interés para la adquisición de vivienda llegó al 15.5% anual; estos dos factores representaban que el costo financiero de la vivienda estuviera cerca del 50% anual; lo que significó que las cuotas de amortización de la vivienda crecieran a una velocidad superior en dos veces a la de la tasa de inflación de la economía.

Las dinámicas poblacionales y los fenómenos de migración rural – urbanos, la baja capacidad de pago de un importante sector de la población y la escasa

¹¹⁶ Para afrontar los principales problemas de las ciudades colombianas es necesario articular los elementos atomizados de los ejes sectoriales o atributos urbanos. CONPES 3305, agosto de 2004.

¹¹⁷ Las dimensiones política, económica, social, cultural y ambiental, forman parte del conjunto de factores de interdependencia entre los elementos de la estructura física, la intermediación institucional de los diversos niveles de gobierno y la acción del sector privado y la comunidad. CONPES 2808. CIUDADES Y CIUDADANÍA. La Política Urbana de El Salto Social. Septiembre de 1995.

atención del Estado para atender las necesidades de vivienda, han dirigido a los grupos de bajos ingresos hacia el mercado informal del suelo, que opera por fuera de las normas urbanísticas y genera bajos estándares de habitabilidad. Para la mitad de los noventa el déficit de unidades de vivienda ascendía en Colombia a 2'068.000; de estos hogares el 61% contaba con un ingreso inferior a dos salarios mínimos, el 24% tenía ingresos entre dos y cuatro salarios mínimos y el 15% restante entre cuatro y ocho salarios mínimos. El sector de la vivienda está afectado por el incremento permanente de los precios del suelo, lo que incide directamente en el aumento de los precios de todos los productos inmobiliarios y en mayor proporción afecta la ejecución de operaciones masivas de vivienda de interés social – VIS¹¹⁸.

La informalidad de la vivienda presente en las ciudades colombianas puede ser objeto de adecuadas políticas de legalización con programas de mejoramientos para zonas de desarrollo urbano espontáneo que pueden generar ingresos futuros para los catastros municipales¹¹⁹. De otro lado, la política de subsidios para VIS ha contado con una escasa asistencia técnica para la gestión de programas y proyectos de vivienda por parte de los municipios, y han faltado estímulos a la gestión municipal orientados a ampliar la oferta de tierras para vivienda popular. Otros factores determinantes son la escasa oferta de VIS; la poca capacidad de ahorro de las familias, la inexistente política de financiación para los grupos más pobres y los ciclos cambiantes de la construcción¹²⁰, que en conjunto han generado un incremento significativo en el déficit de la VIS en Colombia. Es mediante la autoconstrucción y la urbanización pirata que se ejecuta un importante número de viviendas en las grandes ciudades. En el Capítulo “Gestión del suelo y

¹¹⁸ La Vivienda de Interés Social – VIS es aquella vivienda dirigida a las personas menos favorecidas de nuestro país y las cuales devengan menos de cuatro (4) Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes - SMLMV, cuenta con un subsidio de vivienda otorgado por las Cajas de Compensación Familiar y el Gobierno Nacional; este se puede recibir en dinero o especie. El valor máximo de la VIS será de 135 SMLMV equivalente \$ 62'302.500 con base en el SMLMV de 2008.

¹¹⁹ Esta experiencia corresponde a un programa de mejoramiento de las zonas de desarrollo incompleto de Medellín para el mejoramiento y legalización de 7.000 viviendas. Esta experiencia reportó que cada unidad le generó al Catastro municipal \$ 40.000 que sumaban \$ 280'000.000 anuales, suma con la que se pagaba un tercio de la inversión ejecutada por el municipio. “Programa de asistencia técnica para la gestión de la Política de Vivienda Social y Urbana; Programa de Mejoramiento Integral de Vivienda y Entorno”, marzo de 1.995. Consultoría para el Ministerio de Desarrollo Económico realizada por Patricia Rentería y Carlos Montoya.

¹²⁰ En las economías de países emergentes como es el caso de Colombia, el comportamiento del mercado inmobiliario está caracterizado por períodos de auge y crecimiento del sector de la construcción donde el comportamiento de la demanda es generalmente mayor que la oferta, después de estos periodos que duran en promedio de dos a tres años, viene un ciclo de contracción del mercado y de crisis inmobiliaria y financiera.

desarrollo territorial se ampliaran otros detalles relevantes con el desarrollo de la vivienda en el país.

Equipamiento urbano. Los equipamientos son espacios y construcciones de uso público o privado que apoyan el desarrollo de actividades multisectoriales. El equipamiento público es construido por el Estado y lo pueden constituir hospitales, centros de salud, universidades, guarderías, escenarios deportivos y culturales, centros de exposiciones, plazas de mercado y plazas de ferias, entre otros. Se puede presentar también la situación de que el sector privado construya equipamientos que pueden ser colegios, clínicas, establecimientos del sector financiero, teatros, etc; cuya normatividad y construcción está regulada por el Estado.

Los equipamientos en general se pueden clasificar en equipamiento económico, que apoya el desarrollo de actividades productivas y de soporte a la economía; equipamiento social, el que atiende las necesidades básicas de la población; equipamiento institucional, el que presta servicios relacionados con la administración y el gobierno; equipamiento físico, el que incluye estructuras para el transporte, el ornato, el amoblamiento urbano, entre otros. Un factor negativo es la frecuente desarticulación entre las etapas de construcción, de operación y mantenimiento en la gestión del equipamiento, lo que incide en ocasiones en que no se cumpla de manera eficaz y eficiente con el objetivo de dichas inversiones.

Los equipamientos se pueden clasificar en diferentes escalas según su tamaño e impacto en la prestación del servicio que ofrece. Se pueden encontrar equipamientos vecinales, que se distribuyen en forma relativamente homogénea y en proporción a la población; de escala zonal se encuentran principalmente instituciones prestadoras de salud, colegios, centros de atención inmediata – CAI e iglesias; o los de escala urbana y metropolitana¹²¹. La cobertura que cada uno de estos establecimientos hace, se mide en función de la población atendida, de esta manera se pueden medir los distintos niveles de prestación de servicios comunales en cada localización de la ciudad; son los sectores de urbanización incompleta, los que frecuentemente presentan un mayor déficit. Algunos POT, plantean la aplicación y formulación de planes maestros de equipamientos, como instrumentos que desde una escala sectorial apoyan el ordenamiento de la ciudad.

¹²¹ Estudio: “DIAGNOSTICO DE EQUIPAMIENTOS COLECTIVOS EN BOGOTA D.C.”. Realizado por la arquitecta Carmenza Orjuela Hernández, para la Subdirección de de Desarrollo Social, Área de Desarrollo Humano y Progreso Social. Departamento Administrativo de Planeación Distrital. Alcaldía Mayor de Bogotá. 2002.

Transporte urbano.

"El transporte puede definirse como el movimiento de personas y bienes a lo largo del espacio físico, mediante diferentes modos, terrestre, marítimo, aéreo o a través de la combinación de estos; el transporte se demanda como medio para satisfacer otras necesidades"¹²².

El transporte como cualquier otra actividad productiva, es parte de la economía urbana y regional; la infraestructura se constituye en un factor de producción y la movilidad en un determinante del costo y del mercado. Las políticas de movilidad y transporte, inciden directamente la planificación territorial y urbana; dado que la movilidad se relaciona con la forma y la distribución de las zonas y funciones urbanas, es factor determinante para las decisiones de los individuos cuando se evalúan los tiempos y la operación del transporte.

El transporte urbano representa un eje estructurante en el funcionamiento y desarrollo de las ciudades; como sistema, es determinante en la expansión territorial e incide en el cumplimiento de las distintas funciones urbanas e impacta directamente sobre la calidad de vida de la población ya que su eficiencia permitiría mayor tiempo libre y una mejor calidad ambiental; su funcionamiento incide en la estructura de los precios y usos del suelo. El deterioro que se presenta en la prestación de este servicio, tendrá importante repercusión sobre la calidad del desarrollo urbano regional; en un momento de apertura económica, el transporte y su infraestructura son de gran impacto a nivel local, regional y nacional.

Los sistemas de transporte tienen una relación directa con los niveles de desarrollo de las ciudades y pueden estar articulados para prestar servicios urbanos, suburbanos e interurbanos. El impacto del transporte no sólo es espacial sino funcional entre las actividades económicas, sociales, culturales, administrativas, residenciales y recreativas; es fundamental en la consolidación de los mercados de bienes y de producción; es pues, un factor decisivo en el desarrollo de la ciudad que incide, además, en el comportamiento de las dinámicas cotidianas de la población; ha contribuido y lo seguirá haciendo en el futuro en diversas actividades para el desarrollo de las ciudades.

¹²² Duque Escobar, Gonzalo. Introducción a la Economía del Transporte. Línea de Profundización en Vías, transporte y Geotecnia. Universidad Nacional de Colombia sede Manizales. 2007.

La generación y mantenimiento de la red vial y los sistemas y frecuencias del transporte influyen en la conservación del medio ambiente urbano. Los registros muestran que para mediados de los noventa en Bogotá la tasa de crecimiento de automotores fue del 10% anual y el de la red vial fue del 1%; esto trajo consigo un impacto determinante para los tiempos de movilidad intra-urbanos, este aspecto deja al descubierto la desarticulación de las políticas de tránsito y transporte con la planeación del desarrollo urbano. Es determinante que exista la capacidad local y nacional para responder con políticas adecuadas a problemáticas identificadas como disminución de velocidades de circulación, pérdidas de tiempo en los viajes, incremento en la emisión de gases contaminantes y de generación de ruido, lo que hace del transporte, el agente que más deteriora el ambiente urbano.

En la actualidad, los instrumentos de gestión y planificación del suelo, especialmente previstos para áreas urbanas, contemplan la ejecución de infraestructuras y bienes colectivos, entre los que se encuentra la vialidad, como costos que se deben repartir entre toda la colectividad, a cambio de recibir un potencial de desarrollo económico del suelo a partir de una óptima distribución de usos y actividades urbanas establecidas por las administraciones municipales.

Servicios públicos domiciliarios. Agua potable y saneamiento básico. El sector de agua potable y saneamiento básico es fundamental como factor que determina la calidad de vida de la población, dado que influye de manera directa en las condiciones de salubridad y el desarrollo económico y territorial de las comunidades, decisivo para la expansión de las diversas actividades (residencial, comercial e industrial) en áreas urbanas.

El agua potable es un recurso natural comparable con el suelo o el aire, por tanto es un elemento que se ve afectado por los cambios que se vienen presentando en el medio ambiente. Es frecuente escuchar que muchas regiones presentan desequilibrio en la relación de oferta y demanda de este recurso y que hoy son necesarios instrumentos económicos, administrativos y legales que estimulen la gestión integral del agua.

La inversión en infraestructura de agua potable y los principios rectores de la política urbana tienen estrecha relación en factores de competitividad y sustentabilidad urbana, repercuten en el espacio construido y existe una responsabilidad directa con la generación de procesos ilegales de urbanización.

Para el año 2008 en Colombia, se contaba con una cobertura superior al 97% en acueducto y cercana al 92% en alcantarillado para áreas urbanas; en zonas rurales, la cobertura en acueducto era cercana al 72% y en alcantarillado el 68%¹²³. Durante los últimos años se han incrementado los recursos invertidos en el sector al pasar de \$5.3 billones en el cuatrienio 1999-2002 a \$9.5 billones entre el 2007 y el 2010, representados en una mayor asignación del Presupuesto General de la Nación – PGN, y que han permitido una mayor cobertura y calidad de los servicios¹²⁴.

El sector de agua potable y saneamiento básico representa un tema de discusión importante en la agenda de desarrollo económico y social del país. Con la Ley 1151 de 2007, Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2010, en la estrategia Ciudades Amables, se define el programa “Agua para la Vida”, que contempla el desarrollo de los servicios de acueducto, alcantarillado y saneamiento que busca mejorar las condiciones de cobertura, calidad y eficiencia para las regiones; para ello se impulsaran los Planes Departamentales de Agua y Saneamiento Básico¹²⁵.

Espacio público. El espacio público, como una red permite la movilización de la población y las comunidades, es también el escenario urbano que da soporte a las actividades sociales y culturales; es un atributo con un alto impacto ambiental y social que incide en la calidad de vida de los habitantes, es determinante también para el análisis y comprensión de las dinámicas urbanas.

La construcción de espacio público se ve afectada por el alto costo del suelo y el mecanismo que tienen los municipios de las cesiones urbanísticas obligatorias gratuitas, cuando se cumple, no está orientado por un plan de espacio colectivo; el resultado ha sido una serie de áreas residuales que no garantizan la accesibilidad, disfrute y uso de la comunidad. Un aspecto que llama la atención, es que el cambio de uso y aumento de las densidades no contempla la ampliación del espacio público; además de que las redes generales existentes reciben una mayor presión que conducen al colapso de las infraestructuras públicas instaladas. No menos importante es la ocupación indebida del espacio público por el trabajo

¹²³ Pagina del Departamento Nacional de Planeación – DNP. Programas Vivienda, Agua, Desarrollo Urbano, Ambiente. Agua y Saneamiento. Estadísticas cobertura de acueducto y alcantarillado.

¹²⁴ Mediante el Sistema General de Participaciones – SGP, la Nación transfiere recursos a los municipios que representan aproximadamente el 35% de la inversión en el sector para las ciudades principales y en los municipios pequeños se financia casi la totalidad de la infraestructura.

¹²⁵ Otros datos de estadística y metas del programa se pueden encontrar en la pagina de internet: <http://www.sigob.gov/jind/indicadores.aspx?m=487>

informal, los particulares y comerciantes, automóviles, etc.; el cerramiento y ocupación de zonas verdes y de los espacios comunes por construcciones no autorizadas, es frecuente.

Una ciudad como Bogotá por ejemplo, que cuenta con 3,3 metros cuadrados de espacio público por habitante¹²⁶ está por debajo de los estándares internacionales que definen entre 10 y 15 metros cuadrados por habitante¹²⁷, muy por debajo de Viena que cuenta con 20 metros cuadrados y Buenos Aires con 19,3 metros cuadrados por habitante. Se hace entonces necesario establecer una política de corto, mediano y largo plazo que relacione las complejas circunstancias políticas, institucionales, sociales, económicas y culturales que trabajen por alcanzar mejores estándares de espacio público en las ciudades colombianas. Se debe fortalecer la capacidad de acción institucional para crear una conciencia social que reconozca la importancia del espacio público y la gravedad de los problemas que actualmente se tienen. Es a través de la investigación permanente que se puede descifrar la compleja trama de componentes para establecer soluciones acordes con el desarrollo urbano.

La importancia de los atributos urbanos hace imperante una adecuada gestión que permita una distribución en equilibrio de las rentas y los beneficios del desarrollo territorial; son los elementos de encuentro entre el manejo sectorial y el impacto que cada uno genera en el conjunto de la ciudad.

La estrategia de largo plazo del gobierno nacional para el 2019 es conocida como “Ciudades Amables”, con la prioridad de construir ciudades ordenadas, bajo un modelo de desarrollo urbano planificado en el que los atributos urbanos cumplen un papel importante para alcanzar esta meta. Se espera incrementar el espacio público por habitante, en vivienda se busca evitar la conformación de asentamientos precarios, alcanzar una cobertura universal en agua potable y saneamiento básico. Para las ciudades de menos de 300.000 habitantes se espera fomentar modelos alternativos de transporte e implementar sistemas de transporte integrado para las principales ciudades del país.

¹²⁶ Al interior de la ciudad existen localidades que cuentan con menos de 1 metro cuadrado de espacio público por habitante (caso Santafé y San Cristóbal) en cambio la localidad de Usaquén alcanza los 6 metros cuadrados por habitante.

¹²⁷ Departamento Administrativo de Planeación del Distrito de Bogotá; Cartilla del Espacio Público, 1.993

5.7 Mercado Informal del suelo y pobreza.

El mercado informal del suelo se genera de dos maneras, una, es la forma de ocupación mediante la invasión que representa menos del 5% de los procesos urbanos; es una situación frecuente en predios no urbanizados localizados al interior de las ciudades. La otra, es el mercado informal de urbanización del suelo (urbanizadores piratas) que lotean terrenos frecuentemente de ladera, localizados en las periferias urbanas, dirigidos a las familias que inician el proceso de vida en la ciudad. En algunos casos se incorporan suelos localizados por fuera de los perímetros urbanos, normalmente carentes o con una alta deficiencia de infraestructuras de servicios básicos domiciliarios; son acciones organizadas que inicia el propietario del terreno como procesos de auto urbanización o de auto construcción, que van adquiriendo niveles de consolidación precaria de asentamientos urbanos, que posteriormente se convierten en barrios; es la forma como estos predios entran al mercado secundario de la vivienda.

El loteador impone un precio, que aunque lo supera, debería corresponder al rural porque no tiene incorporada la urbanización. Es un mercado donde se imponen unas reglas de juego que son exclusivas de ciertos agentes que conocen su funcionamiento y saben sobre la demanda por este recurso; la costumbre, es una definición de precios que anticipan las expectativas de desarrollo y consolidación que alcanzan los sectores con los programas de mejoramiento de infraestructuras públicas ejecutados por las administraciones municipales.

En las prácticas de invasión de tierras no se establecen relaciones de compra venta inmobiliaria. Otros casos se dan mediante la adquisición de predios no aptos para el desarrollo urbano, localizados en zonas inundables o de alto riesgo generalmente por fuera del perímetro de servicios o por encima de la cota de suministro de agua, o incluso con reglamentación para otros usos; otra situación que se puede presentar, es que se tengan categorías de suelos no aptos para ciertos desarrollos; en todos los casos, repercute en el encarecimiento para el resto del municipio de la provisión de los servicios urbanos básicos y sus infraestructuras. Cada administración ha realizado avances que resultan insuficientes para resolver una problemática que avanza muy por encima de los programas de mejoramiento barrial que han adelantado las diferentes Alcaldías.

En la principal ciudad del país, Bogotá, del total del área urbanizada (38.430 ha) el 20% ha sido incorporada a través de procesos informales; y el 50% de ésta se

realizó en las dos últimas décadas¹²⁸. En los últimos 12 años la mitad de la ciudad creció a través de la informalidad, mecanismo que genera un número importante de viviendas. **(Ver fotos 7 y 8).** En este caso, el loteador impone un precio, que aunque lo supera, debería corresponder al rural porque no tiene incorporada la urbanización. Es un mercado donde se imponen unas reglas de juego que son exclusivas de ciertos agentes que conocen su funcionamiento y saben sobre la demanda por este recurso; la costumbre, es una definición de precios que anticipan las expectativas de desarrollo y consolidación que alcanzan los sectores con los programas de mejoramiento de infraestructuras públicas que adelantan las administraciones municipales.

En Colombia, se destacan algunas experiencias sobre la aplicación de instrumentos a través de programas y proyectos como el mejoramiento urbano, ambiental y de viviendas, la titulación predial y regularización de la tenencia. El impacto de los programas o proyectos de regularización de tenencia de predios, o de mejora de la situación urbana, ambiental y/o sectorial, dependen de los niveles de gobierno participantes y de los recursos humanos y de capital necesarios para ejecutarlos. Los programas de última generación se conocen como Proyectos Urbanos Integrales que incorporan acciones de participación de la comunidad, programas de capacitación para el empleo y el fortalecimiento institucional de las administraciones locales.



Fotos 7, 8: Asentamientos precarios del sur occidente de Bogotá. 2008

Fuente: Especialización en Mercados y Políticas de Suelo en América Latina. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, febrero de 2008

¹²⁸ Saldarriaga, Alberto. Bogotá Siglo XX, Urbanismo, Arquitectura y Vida Urbana. Edición Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., Bogotá – Colombia. 2006.

Se estima que en Bogotá (la capital del país) el 50% del parque inmobiliario actual se desarrolló de manera ilegal.¹²⁹ En los procesos de invasión de tierras no se establecen relaciones de compra venta inmobiliaria; en otros casos, existe la adquisición de predios no aptos para el desarrollo urbano localizados en zonas inundables o de alto riesgo, generalmente por fuera del perímetro de servicios o por encima de la cota de suministro de agua y, en algunos casos, con reglamentación para otros usos. Otra situación que puede presentarse es que se tengan categorías de suelos no aptos para ciertos desarrollos.

Desde lo urbano, la búsqueda es hacia la integración de la ciudad; por eso se ha llegado a niveles más avanzados que superan las fases de legalización de vivienda y de reconocimientos normativos, para desarrollar propuestas de regularización urbanística que incluyen la generación de rutas de transporte público para garantizar la movilidad; caso metro cables de la Comuna Nororiental (barrio Santo Domingo) y de la Comuna Trece en el occidente de Medellín. Se adelantan también programas de suministro de servicios públicos domiciliarios, pavimentación de vías y construcción de andenes, mejoramiento y ejecución de equipamientos, generación de espacios públicos y, en la mayoría de los casos, se desarrollan programas de reubicación de viviendas localizadas en zonas de riesgo no mitigable.

Las razones anteriormente expuestas sirven para la generación de evaluaciones asociadas a la presencia de indicadores de pobreza. Indicadores como el de Necesidades Básicas Insatisfechas – NBI están fundamentados en el estado de las viviendas, el entorno y los servicios públicos domiciliarios; elementos que forman parte del conjunto de los atributos urbanos. El conocimiento de esta distribución inequitativa de las condiciones socioeconómicas de la población permitirá generar, desde una política pública, estrategias y programas para una gestión integral de los atributos urbanos con equidad social e igualdad de oportunidades para el desarrollo; sin embargo, en la década de los noventa el 60% de la población pobre y el 44% de la población en miseria se localizaba en las ciudades. Otro fenómeno que se aprecia en Colombia, es la dificultad de los centros urbanos con población inferior a 30.000 habitantes para erradicar las NBI pese a que cuentan en sus zonas urbanas con altas tasas de crecimiento poblacional; estas condiciones ubican a grandes grupos poblacionales al margen de las oportunidades del desarrollo.

¹²⁹ Ciudades y Ciudadanía. La Política Urbana del Salto Social. Ministerio de Desarrollo Económico; Viceministerio de Vivienda; Desarrollo Urbano y Agua Potable. Santafé de Bogotá D.C., agosto 1.995. Documento Borrador.

En síntesis, el modelo de desarrollo urbano en Colombia se ha caracterizado en las últimas décadas por una serie de actuaciones puntuales e individuales lideradas por los agentes privados, con resultados frecuentes de baja generación de infraestructuras públicas, minimizando cada vez los estándares del desarrollo territorial. Desde el Estado, no se ha contado con una política territorial que oriente una forma de intervención adecuada y deseada, que incorpore un alto sentido social; por el contrario, han sido las fuerzas del mercado quienes han controlado y regulado el desarrollo y ocupación del suelo.

En general, los municipios en Colombia han mostrado grandes necesidades de capacitación y fortalecimiento institucional para avanzar en las discusiones entorno a mejorar la capacidad técnica y económica que de como resultado una mejor gestión del suelo.

5.8 El horizonte: garantía de derechos y gestión del suelo urbano a través del ordenamiento del territorio.

El ordenamiento territorial conlleva la promoción de acciones conjuntas que permitan la construcción de un hábitat sostenible a partir de la adecuada interrelación entre el componente biofísico, las formas socio culturales de apropiación y el proceso de asentamiento y localización de la población a través de proyectos que integren el entorno natural con la vivienda, los equipamientos, la accesibilidad a los servicios públicos y la movilidad; factores direccionados al logro de un mayor equilibrio y equidad territorial para el beneficio social, y que permitan disminuir los factores de mayor incidencia en la generación de la pobreza y vulnerabilidad urbana, la exclusión, la segregación socio-espacial y la desigualdad de la población. Se debe priorizar la inversión pública en las zonas donde habitan los grupos más vulnerables, generando suelo apto para disminuir el mercado informal y atender el reasentamiento de familias ubicadas en zonas de alto riesgo.

La acción de la planeación debe ser entendida como una función clave para el desarrollo de adecuadas políticas públicas; la ciudad en su conjunto se debe planear de manera integral (planes vs proyectos) mediante la articulación de los diferentes instrumentos. La ciudad es, pues, un sistema complejo, activo, vivo y en permanente desarrollo, que debe buscar el bienestar creciente de quienes la habitan; es por eso que se debe trabajar permanentemente en la elaboración de documentos de formación y capacitación para los dirigentes y funcionarios que

definen la planificación estratégica y la competitividad e insumos para la orientación y gestión del desarrollo de las entidades territoriales.

El programa “hábitat desde los barrios” (para la ciudad de Bogotá) se convierte en uno de los medios para concretar la reivindicación, defensa y garantía de derechos bajo un ordenamiento territorial que busca el logro del equilibrio en la distribución y el acceso a los bienes y servicios que el Estado provee y como aspecto importante, a convertir la ciudad marginal en ciudad de ciudadanos y a la movilidad y a la accesibilidad como acciones que procuran el reconocimiento y el mejoramiento de las condiciones físicas de la ciudad construida en la informalidad; la legalización y el mejoramiento integral de los barrios, la adecuada prestación de los servicios públicos domiciliarios, así como el mantenimiento, recuperación y construcción de la infraestructura vial y del espacio público. Con estos programas se pretende fomentar la articulación de diferentes aspectos del vivir y del disfrute de la ciudad bajo principios como la seguridad de la comunidad, la prevención del riesgo y la protección del patrimonio ambiental.

El desarrollo territorial se convierte en un proyecto acordado por la convergencia de diversos actores locales y regionales, donde intereses en ocasiones contradictorios se entrelazan para conseguir beneficios comunes. Las transformaciones físicas, económicas y productivas comprometen la participación de las dimensiones económicas, sociales y políticas en un proceso de cambio progresivo que le apueste a lograr un mejoramiento en la calidad de vida de la población. Es un proceso dinámico que compromete el logro de eficiencia en planes urbanos, actividades y proyectos que busquen aumentar los niveles de confianza entre las instituciones, los gremios y la comunidad en la búsqueda de la sostenibilidad social, político – institucional, ambiental y financiera.

En la aplicación de la política pública, el territorio debe ser concebido como el espacio de realización humana, de construcción social de la acción del Estado, con lazos culturales, históricos, políticos, sociales y económicos. El territorio hoy es una construcción de diversas comunidades, con propósitos de desarrollo compartidos, que se complementan mediante alianzas tanto dentro como fuera del territorio; es a la vez sujeto y proyecto, ámbito receptor y constructor de políticas habitacionales; es un sistema complejo que a través de los diversos subsistemas debe desarrollar una alta capacidad de gestión, que orienten todas las fuerzas comprometidas hacia el logro simultáneo de mejores niveles de habitabilidad, funcionalidad, competitividad e integración.

Otro concepto que se viene trabajando en las discusiones sobre planeación, es el desarrollo sostenible del territorio como un compromiso que deben compartir los diversos agentes públicos y privados para la utilización racional, armónica y sostenible de los distintos recursos y servicios territoriales. La sostenibilidad en la gestión del ordenamiento territorial debe garantizar tres rentabilidades¹³⁰:

Rentabilidad económica: Con la búsqueda en los procesos de altos niveles de eficiencia y sostenibilidad financiera, que garantice los retornos y utilidades de proyectos e inversiones.

Rentabilidad social: Que los procesos de desarrollo consideren en el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación. Los impactos y beneficios reales, deben ser medidos cuantitativa y cualitativamente, de manera que posibiliten máximos niveles de acceso a los bienes y servicios.

Rentabilidad ambiental: Que los proyectos y procesos consideren la conservación de bienes y servicios ambientales optimizando su uso por parte de los sectores sociales e institucionales.

5.9 Síntesis del capítulo.

- La velocidad de expansión de las ciudades tiene efectos nocivos en la calidad del medio ambiente urbano y deja hoy una gran incertidumbre sobre la sostenibilidad y calidad de vida; los cambios en las ciudades y en las políticas públicas deben ser acordes con las necesidades y evolución de los centros urbanos.
- En lo económico, el suelo urbano también es causante de la inequitativa distribución de recursos que genera el mercado, lo que ha significado una reducción en la calidad de vida de los habitantes al minimizar las relaciones del suelo necesario para los sistemas urbanos (vías, equipamientos comunitarios, zonas verdes públicas, etc.). La distribución inequitativa de las cargas y los beneficios del desarrollo urbano se debe a la carencia de una adecuada gestión del suelo, que compromete a las administraciones de turno en la aplicación de los instrumentos de Ley; lo que está ocasionando una clara pérdida de competitividad y productividad urbana.

¹³⁰ Jordán, Ricardo. División de desarrollo sostenible y asentamientos humanos – CEPAL. Cooperación técnica SUBDERE Gobierno de Chile – CEPAL-GTZ-MIDEPLAN. Gestión del desarrollo y ordenamiento territorial a nivel de gobiernos regionales. Proceso de traspaso de competencias en ordenamiento territorial. 2008

- El desarrollo de las ciudades ha estado marcado por intervenciones de mínima escala territorial, lo que hoy se propone es la ejecución de proyectos integrales que impacten la estructura y dinámica de las ciudades, mediante el uso de instrumentos que requieren detallados procesos de concertación y de coordinación de diversas acciones sectoriales.
- La concentración en la tenencia del suelo, incide en el alto valor que se le asigna a éste, alejando cada vez las posibilidades para que las familias de bajos ingresos se ubiquen en el mercado formal de la vivienda. Esta es una razón de peso para comprender la ocupación ilegal de extensas franjas ocupadas con los mínimos estándares de habitabilidad y muchas de ellas consideradas de alto riesgo.
- La problemática de los atributos urbanos (vivienda, equipamiento urbano, movilidad y transporte, espacio público) tiene una relación directa con los fenómenos de la informalidad urbana y la pobreza; vinculada a procesos urbanos por fuera de la reglamentación normativa. Se estima que esta problemática ha incidido en el desarrollo del parque inmobiliario actual, que en un porcentaje importante se encuentra en condiciones de ilegalidad normativa y de tenencia de la propiedad.
- El crecimiento desordenado de las grandes ciudades ha estado influenciado por diferentes flagelos económicos, políticos y sociales; ha ésta realidad se suma la incompetencia de los órganos de control para restablecer el orden público, la poca credibilidad en las instituciones y la ingobernabilidad presente en algunos sectores.
- Se hace necesario articular la política de vivienda a los propósitos del desarrollo y de la planeación urbana. Mediante la autoconstrucción y la urbanización pirata se ha ejecutado un importante número de viviendas en las grandes ciudades. Lo que se busca es el mejoramiento de las condiciones de vida y del funcionamiento de la ciudad en general a partir de una producción de espacio urbano con calidad.
- Las dinámicas urbanas exigen hoy otros esquemas de gestión territorial. Se deben reconocer los acelerados procesos de crecimiento que están generando estructuras territoriales de escala regional y nacional que están generando nuevas alianzas para su fortalecimiento y es a través de novedosas políticas públicas que se pueden alcanzar mejores condiciones de vida e integración social.

6. GESTIÓN DEL SUELO Y DESARROLLO TERRITORIAL.

"la gestión del suelo puede ser definida como el conjunto de intervenciones de las entidades públicas sobre el mercado de la tierra, tendientes a corregir lo que podría conducir a evoluciones socialmente inaceptables, ineficientes en materia económica y ecológicamente peligrosas, dada la naturaleza económica de la tierra; de manera aun más simple, todas las acciones tendientes a asignar una utilización a los terrenos".

Vincent Renard y Joseph Comby

La gestión hace referencia a la acción y al efecto de organizar o administrar; se orienta al logro de un objetivo e incorpora un conjunto de acciones para concretar un proyecto. Se encarga también del adecuado manejo de los recursos de forma que se pueda adelantar todo el trabajo requerido por un proyecto dentro de unos términos de tiempo y presupuestales establecidos. Estas acciones, hacen que los municipios funcionen como sistemas en los que intervienen una serie de procesos y factores que afectan la evolución de cada una de las partes¹³¹.

El tipo de gestión para desarrollar un predio depende de una serie de condiciones a tener en cuenta en el momento de solicitar una licencia de urbanismo o construcción:

Se parte de identificar si el predio se puede desarrollar de manera individual o a través de la gestión asociada participando en una Unidad de Actuación Urbanística – UAU, o mediante un Plan Parcial¹³²; condiciones que son definidas

¹³¹ Ministerio del Medio Ambiente. Dirección General Ambiental Sectorial. Sistemas de Gestión Ambiental Municipal – SIGAM. Propuesta Organizacional. Opciones Gráficas Editores Ltda. Bogotá. 2002.

¹³² Como Unidad de Actuación Urbanística – UAU se entiende el área conformada por uno o varios inmuebles, explícitamente delimitada en las normas que desarrolla el plan de ordenamiento que debe ser urbanizada o construida como una unidad de planeamiento con el objeto de promover el uso racional del suelo, garantizar el cumplimiento de las normas urbanísticas y facilitar la dotación con cargo a sus propietarios, de la infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos colectivos mediante reparto equitativo de las cargas y beneficios.

Algunos autores definen un Plan, como la intención y proyecto de hacer algo o de alcanzar unos objetivos, a partir del conocimiento de las magnitudes económicas. Se trata de un documento en el que se describen las cosas que se pretenden hacer y la forma como se piensa llevarlas a cabo; se señala también la organización y la coordinación de las actividades económicas.

por la administración municipal al igual que se establece el tiempo en el cual deben ejecutarse las obras, y si se cuenta o no con una licencia de urbanismo y construcción. Así, el desarrollo puede tener implicaciones de carácter indicativo, cuando se establece la condición de clase de suelo, tipo de uso y aprovechamiento; o de carácter obligatorio, cuando además de las anteriores condiciones, se establece un tiempo específico para su desarrollo. **(Ver cuadro a continuación).**

Tabla 5. Gestión para desarrollar un predio.

Tipo de gestión (condición)	Desarrollo urbanístico (instrumentos de planificación)		Instrumentos financieros posibles	Urbanización (dotación)
	Indicativo	Obligatorio (si se tiene licencia aprobada)		
* Individual	* Clasificación del suelo. * Normas urbanísticas	* Clasificación del suelo (tipo de uso) * Normas urbanísticas (aprovechamiento)	* Valorización	* Servicios públicos
* UAU	* Clasificación del suelo.	* Gestión asociada	* Plusvalía	* Infraestructura de servicios públicos
* Plan Parcial	* Clasificación del suelo. * Aprovechamiento y obligaciones urbanísticas.	* Aprobación Plan Parcial * Aprovechamientos y obligaciones urbanísticas * Tiempo específico para el desarrollo	* Plusvalía	* Espacios públicos, equipamientos e infraestructura de servicios públicos

Fuente: elaboración propia

Con la Ley de Desarrollo Territorial vigente, en Colombia se dispone de los mecanismos de actuación y gestión que permiten la generación de ciudades funcionales, concertadas, planificadas y sustentables, acercándose a un urbanismo operativo, selectivo y estratégico, que integra políticas y modelos de

Según la Ley de Desarrollo Territorial colombiana, los planes parciales son los instrumentos mediante los cuales se desarrollan y complementan las disposiciones de los planes de ordenamiento, para áreas determinadas del suelo urbano y para las áreas incluidas en el suelo de expansión urbana, además de las que deban desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macroproyectos u otras operaciones urbanas especiales, de acuerdo con las autorizaciones emanadas de las normas urbanísticas generales, en los términos previstos en la Ley.

ocupación del espacio físico urbano y de expansión. La Ley ha definido las herramientas de planificación que deberían orientar el proceso planificador; de otro lado, ha desarrollado los instrumentos de gestión y financiación para hacer efectivos los propósitos del Ordenamiento Territorial.

6.1 Instrumentos para la planeación y el ordenamiento territorial.

Los instrumentos de planificación permiten la toma de decisiones en materia de ordenamiento; para la administración municipal son los mecanismos de orden legal que permiten adoptar las decisiones administrativas. Para establecer cómo serán llevadas a cabo las obras y sobre la participación de los diferentes actores involucrados en el proceso, se han utilizado tres formas de actuación: la pública, la privada y la mixta.

Sin embargo, los planes no siempre están orientados a la obtención de beneficios materializables; son las problemáticas sociales las que exigen emplear otras técnicas de análisis; el criterio de eficiencia y el efecto que produce un proyecto en la población, son los que determinan la toma de decisiones y que señalan el valor que representa para la sociedad el aplicar el uso alternativo más apropiado.

A su vez, los instrumentos de gestión del suelo se han clasificado en tres categorías: de tipo urbanístico, que garanticen una morfología urbana adecuada y funcional; de tipo jurídico, que permiten a las administraciones municipales adquirir los predios afectados por el desarrollo de programas o proyectos definidos por el POT; y, de tipo financiero, donde las variables valor y aprovechamiento del suelo son determinantes para la aplicación de las herramientas financieras y para la distribución equitativa de las cargas y los beneficios, la adquisición del suelo y el financiamiento de las obras de infraestructura pública. Pese a ello y como resultado de la aplicación de la Ley 388 de 1997, los municipios en Colombia han definido y/o utilizado otra serie de instrumentos para el desarrollo de su territorio¹³³. Los instrumentos de planificación, gestión y financiación del suelo que propone la Ley 388 se clasifican en el siguiente cuadro:

¹³³ Algunos de esos instrumentos que han definido los municipios se verán con mas detalle en el acápite “Instrumentos de planificación y gestión del suelo mas frecuentes en Colombia”

Tabla 6. Gestión del suelo



Fuente: Gestión del suelo urbano; en el marco del ordenamiento territorial. República de Colombia – Departamento Administrativo Nacional de Estadística – Instituto Geográfico Agustín Codazzi – Subdirección de Geografía

Desde la Constitución de 1991 se cimentaron las bases para el proceso de descentralización en Colombia, a partir de ese momento las entidades territoriales son las responsables de la promoción del desarrollo en sus territorios, con competencia directa sobre la planificación y administración del suelo municipal y del desarrollo físico.

Estos principios fueron desarrollados por la Ley 152 de 1994 -Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, y la Ley 388 de 1997, las cuales adoptaron nuevas figuras de

planeación para los municipios: (1) el Plan de Desarrollo que concreta los programas y proyectos del programa de gobierno de cada mandatario electo para el período de su administración; (2) el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) como instrumento de planificación territorial, incorpora el marco normativo de las ciudades, el régimen de suelo que otorga derechos y deberes a los propietarios de los suelos, y los instrumentos de planeación, gestión y financiación del desarrollo urbano.

A partir de la Ley 388, el Ordenamiento Territorial desarrolla una serie de instrumentos de gestión del suelo como mecanismos indispensables para la realización de operaciones urbanísticas integrales, entre las cuales se incluyen los proyectos de vivienda de interés social, y con los cuales se busca distribuir las cargas y los beneficios derivados del desarrollo urbanístico.

Entre estas herramientas de planificación y gestión del suelo se cuentan los planes de ordenamiento territorial, los planes parciales y las unidades de actuación urbanística (establecidas por Ley); pero a partir de los POT, los municipios identificaron otros instrumentos para adelantar su gestión territorial.

Para el caso de Bogotá en el Decreto 190 de 2004 se definen otros instrumentos mediante actos administrativos expedidos para desarrollar y complementar el POT. El Decreto estableció los siguientes niveles o jerarquías (Artículo 44) para el desarrollo de los instrumentos:

- De primer nivel definió los planes maestros de servicios públicos domiciliarios y de equipamientos (horizonte de largo plazo).
- De segundo nivel se encuentran los planes zonales, los planes de ordenamiento zonal – POZ, las unidades de planeamiento zonal – UPZ, los planes parciales y los planes de reordenamiento. Son instrumentos que se aplican sobre territorios específicos.
- De tercer nivel están los planes de implantación, los planes de regularización y manejo de usos dotacionales y los planes de recuperación morfológica.

Los planes maestros prioritarios son los de movilidad, de servicios públicos, de equipamiento, de espacio público (Artículo 46). Los planes zonales se definen para un área determinada y los planes de ordenamiento zonal, se aplican para áreas de expansión y en grandes porciones de suelo urbano sin desarrollar (Artículo 48). Las UPZ, precisan el planeamiento del suelo urbano en relación con

la dinámica productiva de la ciudad; son unidades de análisis, planeamiento y gestión, base para plantear su estructura, dinámicas y relaciones que contribuyan a mejorar las condiciones de vida de la población (Artículo 49).

El Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín, Acuerdo 46 de 2006, no establece jerarquías para los instrumentos de gestión del suelo. En el Artículo 338 y siguientes, desarrolla los conceptos básicos de los Planes parciales; en el Artículo 348 define las Unidades de Actuación Urbanística – UAU; Artículo 482, Normas para la aplicación de la participación en Plusvalías; Artículo 485, Adquisición y expropiación de inmuebles y Declaratoria de urgencia; Artículo 486, Contribución de Valorización; Artículo 487, Otros instrumentos que se reglamentarán, Certificados de derechos de construcción y desarrollo, Certificados adicionales de derechos de construcción y desarrollo y Fondos de compensación.

Sin embargo, y sin estar soportado en una reglamentación, la administración municipal de Medellín está ejecutando los PUI como un modelo de gestión del suelo de iniciativa pública orientado a la transformación integral de barrios de desarrollo urbano incompleto.

En el municipio de Manizales, el Plan de Ordenamiento Territorial define los siguientes instrumentos: Artículo 64 y 138, Planes parciales; Artículos 75 y 139, Unidades de actuación urbanística; Artículos 79 y 140, Derechos de transferencia. En el Artículo 131 define la planificación de escala intermedia: Piezas intermedias de planificación – PIP y Planes parciales y en el Artículo 133 habla de las Áreas morfológicas homogéneas – AMH. En el texto del POT hace mención a los instrumentos de gestión y financiación para programas VIS, pero sólo se refiere a los subsidios.

De las ciudades de Bogotá y Medellín se analizarán instrumentos definidos por las administraciones municipales y para el caso de Manizales, se hará referencia a los Macroproyectos de Interés Social Nacional – MISN, en particular al MISN San José aprobado por Resolución 1453 de 27 de julio de 2009. Los MISN se fundamentan en el Artículo 79 de la Ley 1151 de 2007 – PND¹³⁴. Para el desarrollo de la investigación, se consultarán los instrumentos de planeación, gestión y financiación del suelo que correspondan a cada uno de los modelos de análisis seleccionados en los municipios de Bogotá, Medellín y Manizales.

¹³⁴ En el numeral 3.1.4 “Instrumentos de planificación y gestión del suelo que se analizarán en el desarrollo de la investigación” se amplía el concepto de los MISN en Colombia.

6.2 Planes de Desarrollo Municipales¹³⁵.

La Constitución Política de Colombia de 1991 en el Art. 339 señala que habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general que identifica los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno. La otra parte, es el plan de inversiones públicas que contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para la ejecución¹³⁶.

Un plan de desarrollo de un municipio consiste en un conjunto de normas encaminadas a crear y mantener las condiciones sociales, económicas y físicas necesarias para el adecuado funcionamiento y el desarrollo de la comunidad. El plan pretende alcanzar un futuro deseable y viable para el municipio y se sustenta en tres dimensiones: el desarrollo económico, el desarrollo humano sostenible y el desarrollo de equipamientos, infraestructura y servicios públicos; dimensiones que en conjunto buscan elevar la calidad de vida de las áreas urbanas y rurales¹³⁷.

Para los municipios, el plan de desarrollo

“Es un instrumento de la planeación en el que se establece el marco del desarrollo de la localidad con una visión estratégica compartida y de futuro, el cual es resultado de un proceso de concertación entre los diversos actores de la planeación local...”¹³⁸.

Las entidades territoriales tienen autonomía en materia de planeación del desarrollo económico, social y de la gestión ambiental, en el marco de las

¹³⁵ Ley 152 de 1994, por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Establece los principios para la elaboración de un plan de desarrollo en coherencia con las definiciones del POT. En el Artículo 45 establece “Articulación y Ajuste de los Planes” refiriéndose a los planes de los entes territoriales en sus diferentes niveles en concordancia con el Plan Nacional en busca de la coherencia de las acciones gubernamentales.

¹³⁶ Consultado en: [wikipedia.org/.../Plan_Nacional_de_Development_\(Plan_Nacional_de_Development_\(Colombia\)\)](http://wikipedia.org/.../Plan_Nacional_de_Development_(Plan_Nacional_de_Development_(Colombia))). Los Municipios, Distritos y Departamentos y el Plan Nacional de Desarrollo. Colombia). Marzo de 2010.

¹³⁷ Concejo Municipal de Tocaima. Departamento de Cundinamarca. Acuerdo No 31 de mayo 31 de 2004. Capítulo IV. Misión, Visión, Vocación, Objetivos y estrategias del Plan de Desarrollo Municipal.

¹³⁸ Plan de Desarrollo. Alcaldía Local de Engativá. Oficina de Prensa y Comunicaciones, 2004.

competencias, recursos y responsabilidades que les ha atribuido la Constitución y la Ley (Artículo 31 Ley 152 de 1994)

Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán, de manera concertada entre ellas y con el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el cumplimiento de sus funciones constitucionales.

La elaboración de planes se remonta a la década de los años cuarenta, cuando basados en la famosa “Carta de Atenas” de 1933, resultado del Cuarto Congreso Internacional de Arquitectura Moderna – CIAM, se declararon como funciones fundamentales del urbanismo: Habitar, Trabajar, Recrearse y como objeto de esas funciones: la ocupación del suelo, la organización de la circulación y la legislación. El resultado fue un documento sobre teoría y metodología de la planificación, que en sus 95 puntos, orientó los parámetros de la arquitectura y el urbanismo, convirtiéndose en el primer ensayo para el análisis de una ciudad, necesario para la reconstrucción de las ciudades en la coyuntura de la posguerra.

Siguieron entonces numerosos encuentros y congresos que pretendían establecer la metodología de trabajo para la presentación de los planes urbanísticos. A partir de la década de los sesenta, el grupo del CIAM fue reemplazado por organismos internacionales de crédito que exigían la elaboración de planes para aprobar la financiación de proyectos específicos. La mirada hasta el momento era puramente técnica, y a partir de la “Carta de Machu Pichu” de 1977, se hicieron nuevos planteamientos sobre los conceptos de ciudad y región, crecimiento urbano, vivienda, transporte, disponibilidad del suelo urbano, medio ambiente, preservación y defensa de los valores culturales y el patrimonio histórico, tecnología, diseño urbano y arquitectónico.

La generación de planes urbanos en diferentes ciudades de Europa y América, propició que con la Ley 88 de 1947 se definiera que los municipios con un presupuesto superior a \$ 200.000 (doscientos mil pesos), hicieran un Plan Regulador que indicara la forma de continuar el desarrollo urbano futuro. El primer Plan de Desarrollo del país se entrega en 1950, preparado por una misión del Banco Internacional de reconstrucción y Fomento del gobierno colombiano, denominado “Bases de un Programa de Fomento para Colombia”.

El Plan Piloto para Bogotá fue encargado a Le Corbusier en 1949 y sería puesto en práctica por el “Plan de Urbanismo” bajo la responsabilidad de los arquitectos José Luis Sert, presidente de los CIAM y su asociado Paul Lester Wiener; para lo

cual se creó “La Oficina del Plan regulador de Bogotá”, bajo la dirección del Alcalde y la participación de profesionales locales dedicados a los trabajos de urbanismo de la ciudad. El Plan Piloto fue aprobado como el Acuerdo 185 de abril 5 de 1951 y fue el que dio las bases normativas para el Plan Regulador de Bogotá. Apareció el principio de los sectores urbanos; se planteó el régimen de circulaciones a partir de las definiciones de los diferentes tipos de vías, desde las regionales hasta las de servicio; entre otros aspectos, se definió el perímetro urbano, la zonificación de la ciudad, el sistema vial, los servicios municipales y las normas sobre urbanismo.

Las visitas de los arquitectos Wiener y Sert a Bogotá, sirvieron también para establecer algunos contactos con la ciudad de Medellín, donde el ambiente era propicio para la formulación de un Plan Piloto. Como antecedente se tiene que Medellín contaba desde 1938 con la Oficina de Valorización Municipal, la más antigua del país; y mediante Acuerdo 5 de 1939, el Concejo Municipal dispuso la elaboración del primer Plan Director de la ciudad; se reglamentó el ancho de vías y la altura de edificaciones. En 1948 en Medellín se autorizó que como etapa siguiente del Plan Regulador se elaborara el Plan Director de la ciudad y de los municipios del Valle de Aburrá, encargado a la Oficina del Plan Regulador bajo la dirección del doctor Nel Rodríguez. Con la Resolución 44 de abril de 1950, se aprobó el Plan Piloto, base para la realización del Plan Regulador de la ciudad; facultando a la Sección de urbanismo del Plan, iniciar la ejecución del Plan Director, que después de diversos estudios, fue aprobado por el Concejo Municipal por el Acuerdo 092 de diciembre de 1959; ninguna otra acción se adelantó en la ciudad en las décadas del sesenta y setenta.

Entre 1905 y 1966, Manizales fue la Capital del Gran Caldas conformado por los actuales Departamentos de Caldas, Risaralda y Quindío. Antes de la fragmentación, esta zona conoció al menos tres experiencias de planeamiento significativas: El Plan Maestro de Obras, el Plan Regulador o Plan Piloto y el Plan de Desarrollo¹³⁹. El Plan Maestro de Obras se implementó en los años 40 para conmemorar el centenario de la Capital y se prolongó por casi 20 años como único instrumento de planeación, orientado a la ejecución de obras públicas en el centro de la ciudad (vías, servicios públicos y equipamientos urbanos).

El Plan Regulador en Manizales fue liderado por el urbanista austriaco Karl Brunner hacia la década del 40, sin embargo el Plan, asociado más a proyectos de

¹³⁹ Acebedo Restrepo, Luis Fernando. 2009. El Ordenamiento del Territorio en el Eje Cafetero. Una experiencia de doble vía entre la academia y la práctica profesional. Manizales.

ensanche y apertura de vías, no tuvo la suficiente aceptación por parte de los líderes locales. Con respecto al Plan de Desarrollo, el Gran Caldas contó en 1952 con la Misión Currie en el marco de la llamada Operación Colombia o “Bases de un programa de fomento para Colombia” auspiciada por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. En 1956 se llevó a cabo el “Atlas Socioeconómico de Caldas”, liderado por el Ministerio del Trabajo de la época. Ambas experiencias pusieron el énfasis en la planeación económica y social, sin embargo, aplicaron metodologías diferentes. Más adelante, en 1970, se formula para Manizales el “Plan Integral de Desarrollo” que articulaba la planeación física con la planeación económica y social; el Plan fue encargado al Centro de Investigación y Desarrollo - CID- de la Universidad Nacional de Colombia en asocio con el Departamento de Planeación municipal¹⁴⁰.

Desde el nivel nacional, la Ley Orgánica de Desarrollo Urbano, Ley 61 de 1978, estableció como instrumento operativo para lograr condiciones óptimas del desarrollo de las ciudades, la formulación de Planes Integrales de Desarrollo con fundamento en las técnicas modernas de planeación urbana y de coordinación urbano regional para los municipios de más de 20.000 habitantes; los demás municipios debían expedir Planes Reguladores como lo disponía la Ley 88 de 1947.

Con la Ley 9 de 1989 Ley de Reforma Urbana, se reconoce la importancia de la participación ciudadana en la elaboración de las propuestas de planificación, con el fin de dar a conocer las prioridades y necesidades sentidas por la comunidad o para la aplicación de medidas correctivas en las diferentes dimensiones del urbanismo, teniendo en cuenta las posibilidades y recursos financieros que garantizaran la ejecución de los proyectos. Esta Ley significó un avance determinante para la planeación en Colombia, reconociendo el desorden imperante en las ciudades del país. El ejercicio de la planeación también va acompañado de las voluntades políticas y de la comunidad; es una actitud que se debe tener para alcanzar desarrollos más equilibrados y armoniosos, pero ante todo más humanos como lo proclamaba la Carta de Atenas desde 1933.

A partir de 1990, los Planes de Desarrollo han sido de obligatorio cumplimiento al inicio de cada periodo de Alcalde. En la actualidad los Planes de Ordenamiento Territorial – POT de cada municipio en los componentes de corto, mediano y largo plazo dan el soporte para la formulación y aprobación de los planes de desarrollo, acompañados del respectivo Plan de Inversiones, a través del cual se garantiza el

¹⁴⁰ IBID

flujo de fondos y financiación necesaria para la ejecución de los proyectos propuestos.

La responsabilidad de formular un Plan de Desarrollo es de la Secretaria de Planeación municipal con participación de la comunidad a través de las entidades cívicas, gremiales, profesionales y culturales. Se convierte el Plan en el soporte para ejecutar los programas y proyectos que incidan en la regulación del crecimiento y ordenación del núcleo urbano.

Es importante hacer mención de los múltiples factores que afectan la formulación de un Plan; cabe resaltar el contexto en el cual se han realizado, la filosofía que los ha orientado, la participación de la comunidad, el marco político que los ha afectado, los recursos financieros disponibles, la estabilidad administrativa, entre otros aspectos que determinan un adecuado diagnóstico de la situación en la que se han formulado los Planes. En resumen, los Planes de Desarrollo son los instrumentos para que las administraciones territoriales coordinen su desarrollo de manera integral y coherente.

6.3 Ley 388 de 1997, de Desarrollo Territorial, y los Planes de Ordenamiento Territorial – POT.

Con la Ley 388 de 1997 se abrieron espacios para que diferentes actores comprometidos con la planificación, utilizaran una serie de herramientas para alcanzar una mejor gestión del suelo, superar las carencias y desequilibrios respecto a las oportunidades de la comunidad de hacer uso de los beneficios de la urbanización; mejorar la ineficiente e inadecuada utilización del gasto público y alcanzar mejores infraestructuras urbanas acordes con las exigencias de una economía globalizada. Otros factores determinantes del momento, tenían que ver con el acelerado crecimiento de las ciudades de las últimas décadas del siglo pasado y el déficit cuantitativo y cualitativo de las viviendas, y como uno de los resultados, una alta y preocupante informalidad de las ciudades, la ocupación de zonas de riesgo y el deterioro ambiental resultante.

La Ley es el resultado de la búsqueda por complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial¹⁴¹. La Ley se basó en cinco principios básicos:

¹⁴¹ La Ley 388 de 1997. Un repaso a una Década. Congreso de la República. 2007.

- La función social y ecológica de la propiedad.
- La prevalencia del interés general sobre el particular.
- La distribución equitativa de cargas y beneficios del urbanismo.
- La función pública del urbanismo.
- La participación democrática de los individuos.

Uno de los principales instrumentos de la Ley fue la figura de los Planes de Ordenamiento Territorial – POT municipales, que incorporaron una serie de instrumentos de planeación, gestión y financiación, tendientes a alcanzar una mejor organización y planificación futura de los municipios.

El Artículo 6 de la Ley, menciona que el objetivo del ordenamiento territorial municipal es

“... complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible”.

Para la aplicación de la Ley, los municipios y distritos debían formular y adoptar un POT, definido como el instrumento básico para desarrollar el proceso del ordenamiento del territorio, a través de un conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas reglamentadas para orientar y administrar el desarrollo físico de territorio y la utilización del suelo¹⁴².

Los POT municipales están constituidos por tres componentes¹⁴³:

- El componente general del plan, que define los objetivos, estrategias y contenidos estructurales de largo plazo, correspondientes a tres periodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales.
- El componente urbano, que define las políticas, acciones, programas y normas para orientar y administrar el desarrollo físico urbano; el contenido urbano de mediano plazo corresponde a dos periodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales.
- El componente rural, constituido por las políticas, acciones, programas y normas que orientan la adecuada interacción entre los asentamientos

¹⁴² Ley 388 de 1977. Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No 43.091 de 24 de julio de 1977. Congreso de Colombia.

¹⁴³ Artículo 11 de la Ley 388.

rurales y las cabeceras municipales, así como la conveniente utilización del suelo.

- El Programa de Ejecución¹⁴⁴ “Define con carácter obligatorio, las actuaciones sobre el territorio previstas en el plan de ordenamiento, que serán ejecutadas durante el período de la correspondiente administración municipal o distrital, de acuerdo con lo definido en el correspondiente Plan de Desarrollo, señalando las prioridades, la programación de actividades, las entidades responsables y los recursos respectivos”.

En todo caso, cada una de las revisiones de los componentes mencionados, debe coincidir con un nuevo periodo para las administraciones en referencia. También se pueden presentar los contenidos urbanos de corto plazo y los programas de ejecución, vigentes por un periodo constitucional de las administraciones municipales y distritales.

Para las revisiones de los POT, se seguirá el mismo procedimiento adelantado para su aprobación y se sustentará en parámetros e indicadores de seguimiento¹⁴⁵, soportados principalmente en temas relacionados con la vivienda, la dinámica e intensidad de los usos del suelo, transporte masivo, infraestructuras, expansión de servicios públicos, proyectos de renovación urbana, macroproyectos de infraestructura regional o metropolitana que impacten el ordenamiento territorial y el crecimiento poblacional; evaluando los objetivos y metas del respectivo plan.

La vigencia de los POT estaba planteada inicialmente para nueve años, que correspondía en ese momento a la vigencia de tres periodos constitucionales de las Alcaldías municipales; es decir, se buscaba una planificación de largo plazo para las diferentes administraciones gubernamentales.

La Ley definió la obligatoriedad de la formulación y adopción de los POT, para que los municipios pudieran continuar con el ejercicio de la planeación. La característica generalizada era que los municipios no contaban con las bases conceptuales, metodológicas e instrumentales para la adecuada formulación de los POT, en el plazo inicialmente pactado por la Ley para que todos los municipios tuvieran un POT, sólo Armenia había cumplido con la adopción; esta situación oriento al gobierno nacional para que mediante la Ley 507 de julio 28 de 1999, ampliara el plazo de adopción hasta el 31 de diciembre de ese mismo año; fecha

¹⁴⁴ Artículo 18 de la Ley 388.

¹⁴⁵ Evolución histórica de los Planes de Ordenamiento Territorial a partir de la expedición de la Ley 388 de 1997. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial - MAVDT. 2004.

en la que 39 municipios contaban con un Plan. Para el año 2000 ya eran 442 y en el año 2004, la cifra era de 980 municipios con POT adoptado¹⁴⁶.

Si bien los municipios de mayor población adoptaron un POT, continuaron durante varios años con la aplicación de normas urbanísticas aprobadas antes de la entrada en vigencia de los planes. También se han identificado otra serie de problemáticas de comprensión del alcance del instrumento; en algunos casos, el plan se convirtió en un simple cumplimiento de Ley o en listados de propuestas, proyectos y actuaciones que desfasaban las capacidades técnicas, financieras, administrativas y políticas de los municipios.

Lejos de este conocimiento, se encuentra también el ciudadano del común, que ve y escucha sobre el continuo desorden y falta de coherencia de las ciudades, que no le encuentra explicación a unas normas urbanísticas desbordadas, a la altura sin límite de las edificaciones y en general a un crecimiento caótico de las ciudades. ¿Será que no ha existido la suficiente comprensión en la aplicación de los instrumentos de Ley para alcanzar mejores condiciones de calidad de vida para la comunidad?; o avanzando un poco más, pasar de los buenos propósitos conceptuales de los planes, a ejecutar y lograr resultados en términos de desarrollo y sostenibilidad urbana.

De los instrumentos que más se han venido impulsando en el país para alcanzar mejores condiciones de habitabilidad, se puede destacar la formulación de Planes Parciales, Proyectos Urbanos Integrales – PUI y Macroproyectos de Interés Social Nacional - MISN, como mecanismos de planificación intermedia, a través de los cuales se ejecuta el POT municipal. Es también la figura que garantiza la gestión asociada entre propietarios públicos y/o privados, que a partir de futuras intervenciones y transformaciones importantes en el suelo, puedan vincular otros instrumentos de financiación de obras urbanas (como la plusvalía¹⁴⁷) y equi-distribución del ingreso, a partir de la distribución equitativa de las cargas y los beneficios derivados del ordenamiento territorial.

El principio de la función pública del urbanismo consagrado en la Ley 388, otorga instrumentos de actuación para reorientar y regular el crecimiento urbano y el aprovechamiento del suelo; pero se ha evidenciado la falta de comprensión y

¹⁴⁶ IBID

¹⁴⁷ La plusvalía se puede definir como el incremento de los precios de la tierra que no son a causa de la intervención del propietario, sino por decisiones o actuaciones de carácter público en el marco del ordenamiento territorial, en busca del interés general.

aplicación sistemática, por parte de las administraciones públicas, de las herramientas de planificación disponibles en la Ley. Tardará todavía un buen tiempo para que se encuentren capacitadas las administraciones municipales, y es necesario continuar con las discusiones acerca del desarrollo territorial futuro, para alcanzar ciudades más equilibradas y ordenadas.

Con los POT, se le apuesta a que los municipios mejoren su capacidad de gestión urbana a partir de mejores consensos entre los diferentes actores que participan en el desarrollo de ciudad; la comprensión y divulgación de estos nuevos modelos de gestión territorial, definirán diversas condiciones de participación en las operaciones urbanas que garanticen la redistribución de los costos y beneficios del desarrollo urbano para la comunidad y en general, la participación de las rentas asociadas al desarrollo urbano.

6.4 Relación entre Planes de Ordenamiento Territorial – POT y los Planes de Desarrollo municipales.

El objeto de los POT es racionalizar el desarrollo espacial de las políticas ambientales, sociales, económicas y culturales definidas en el Plan de Desarrollo¹⁴⁸. Ambos planes son complementarios y cada uno de ellos tendrá en cuenta los contenidos estratégicos del otro. El POT es un instrumento de planificación que pretende racionalizar el uso y ocupación del espacio en armonía con los intereses y expectativas del desarrollo socioeconómico, espacializando las propuestas de planeación sectorial definidas en el plan de desarrollo.

La Ley 152 de 1994 estableció la necesidad de elaborar planes de desarrollo que consideraran los aspectos económicos, sociales e institucionales, a partir de las prioridades de los grupos sociales locales en concordancia con los propósitos y orientaciones de los programas de gobierno; y con la Ley 388 de 1997 se hace especial énfasis en los procesos de planificación territorial, fundamentales para propiciar y organizar el territorio y de esta manera direccionar el desarrollo municipal a partir de la adopción de acciones políticas, administrativas y de planificación física.

¹⁴⁸ Mejía Álvarez, Luz Adriana; Amaya, Arias, Manuel José. 2002. Planificación para la Gestión Ambiental. En: Educación para la Gestión Ambiental, Una experiencia con los funcionarios públicos del sistema Nacional Ambiental en la Sierra Nevada de Santa Marta. Unión Europea, República de Colombia Ministerio del Medio Ambiente, Universidad Nacional de Colombia sede Bogotá. Páginas 173 a 188. Bogotá, Colombia.

La administración municipal es el eje rector que orienta el desarrollo de la comunidad; a partir de su estructura y soportes democráticos define un conjunto de procesos integrales que buscan mejorar el bienestar, la seguridad y calidad de vida de los ciudadanos.

La planificación municipal es el fundamento de la gestión pública, es la acción permanente que se ejecuta bajo la responsabilidad del Alcalde y de su equipo de apoyo, con la participación activa de la comunidad, que en conjunto deben garantizar el uso adecuado de los recursos municipales, para transformar las condiciones iniciales de desarrollo y poder alcanzar los objetivos de crecimiento deseables y posibles. La importancia de la planificación (y por tanto los propósitos del plan de desarrollo) consiste en:

- Buscar soluciones a problemas y necesidades a través de acciones dirigidas al cumplimiento de metas y objetivos, transformando la intención en acción.
- Permite obtener una visión global e intersectorial de la realidad y las necesidades locales, identificando tendencias y oportunidades de desarrollo.
- Establecer objetivos precisos para orientar los recursos disponibles hacia áreas estratégicas, de manera que los recursos que se inviertan tengan un impacto altamente positivo.
- Desarrollar procesos participativos que permitan consensos y logren compromisos en un tejido social cada vez más sólido que participa en la estructura organizativa municipal.
- Debe estructurar sistemas de información oportunos, confiables, de fácil comprensión y acceso, que permitan utilizar de forma eficiente los recursos disponibles.
- Busca identificar entidades y posibles fuentes de cooperación para orientar adecuadamente los recursos, para lograr el mayor impacto en el bienestar de la comunidad.

El proceso de planificación del desarrollo municipal tiene su base normativa en la Constitución Política de 1991, que precisa sobre el contenido de los planes y plantea la necesidad de concertación para su formulación. El propósito, es asegurar el uso eficiente de los recursos y el desempeño adecuado de las funciones asignadas por la Constitución y por Ley.

Otras Leyes, como la 115 de 1994 de educación, la 101 de 1993 del sector agropecuario, la 99 de 1993 ambiental, entre otras, también están relacionadas con los procesos de planificación.

El plan de desarrollo debe definir en su contenido los siguientes aspectos:

- El plan de inversiones de corto y mediano plazo.
- La proyección de los recursos financieros disponibles.
- La descripción de programas y subprogramas (objetivos, metas y proyectos prioritarios de inversión).
- Plan de acción y plan operativo anual de inversiones.
- Presupuestos plurianuales y su proyección de costos.
- Programa de ejecución (proyectos prioritarios, programación de actividades, entidades responsables y recursos para el periodo correspondiente a cada administración)
- Programa de evaluación.
- Informe de gestión¹⁴⁹.

Al interior de la administración cada sector (educación, salud, vivienda, agrario, vías y transporte, medio ambiente – agua potable y saneamiento) debe tener su propio plan que contenga las principales estrategias para la ejecución de las competencias que les han sido transferidas para la adecuada prestación de los servicios por parte del Estado.

El mecanismo que vuelve operativo el desarrollo municipal es el Plan de Acción; es el mecanismo de gerencia pública que articula los objetivos, metas, estrategias y programas del plan de desarrollo del ente territorial, con la misión y funciones de las entidades públicas, así como con las políticas, programas y proyectos de inversión programados para cada vigencia. Se trata de orientar estratégicamente los procesos, instrumentos y recursos disponibles hacia el logro de objetivos y metas anuales. Este plan permite además definir indicadores que facilitan el seguimiento y evaluación de las acciones de gobierno, para apoyar la toma oportuna de decisiones¹⁵⁰.

¹⁴⁹ Perspectiva de la planificación en el ámbito local. **Relación** entre el **Plan de Desarrollo Municipal**, el **Plan de Ordenamiento Territorial** – POT y otros planes estratégicos. www.programanacionalccc.gov.co/

¹⁵⁰ www.dnp.gov.co, www.esap.edu.co, www.gobiernoenlinea.gov.co

6.5 Enfoques de gestión del desarrollo territorial.

“No hay ninguna receta que garantice el éxito en materia de desarrollo. Pero si hay por lo menos dos afirmaciones: Si el desarrollo se encuentra en nuestro futuro, no será con las ideas del pasado que lo alcanzaremos. Si el desarrollo es un producto de la propia comunidad, no serán otros, sino sus propios miembros quienes lo construyan”.

Sergio Boisier; CEPAL¹⁵¹.

El desarrollo de una adecuada planeación del territorio y administración de los recursos, puede aproximarse a dar respuesta a los problemas que representa la gestión territorial. A partir de la investigación evaluativa de los problemas más relevantes se trabaja en el diseño prospectivo de las propuestas que pueden movilizar la comunidad en torno a unos objetivos comunes que permitan posteriormente su legitimación por parte del conjunto de los actores sociales.

Los procesos de desarrollo actual tienen una clara orientación hacia una nueva cultura de planes y presupuestos participativos a través del diálogo y la concertación, el rol del Estado debe ser facilitador y promotor para la realización de nuevas estrategias de emprendimiento para el fortalecimiento de la redistribución territorial y social de las oportunidades.

Un adecuado diagnóstico del entorno ambiental, económico e institucional, debe permitir reconocer las necesidades más relevantes, los esquemas de convivencia social y las políticas de la administración en cuanto a las posibilidades de inversión. El siguiente paso, será la generación de propuestas que permiten impactar significativamente sobre los indicadores de desarrollo local. Dado que en las ciudades los recursos generalmente son escasos, las administraciones pueden instrumentalizar estrategias de gestión basadas en los siguientes aspectos¹⁵²:

- **Optimizar los medios y las infraestructuras ya existentes.** Contar con adecuados diagnósticos que permitan cuantificar y buscar mecanismos de cofinanciación de proyectos en la asignación municipal, departamental o

¹⁵¹ Sergio Boisier, Ingeniero Comercial (Economista), Universidad de Chile; Master of Arts in Regional Science, Universidad de Pensilvania, USA. Director de la Oficina de La CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) en el Brasil (década de los 70). Sus numerosas publicaciones incluyen política económica, organización social y desarrollo regional.

¹⁵² Jordán, Ricardo. División de desarrollo sostenible y asentamientos humanos – CEPAL. Cooperación técnica SUBDERE Gobierno de Chile – CEPAL-GTZ-MIDEPLAN. Gestión del desarrollo y ordenamiento territorial a nivel de gobiernos regionales. Proceso de traspaso de competencias en ordenamiento territorial. 2008.

nacional. La información debe permitir identificar en dónde tendrán las intervenciones que se realicen una mayor relevancia e impacto social y ambiental; y que sean también la oportunidad para aplicar los diferentes instrumentos de gestión territorial.

- **Contar con la participación de la comunidad en la identificación de las prioridades y en la programación y ejecución de los proyectos.** Las decisiones que se tomen en cada caso, deben permitir al ciudadano la realización de sus potencialidades; factor determinante para que las familias puedan procurarse con sus recursos y los medios para satisfacer sus necesidades, y que se traduzca en una mejor calidad de vida; de convivencia social y de una adecuada disciplina colectiva.

En términos generales se puede decir que se apreciaron cambios favorables en el territorio cuando¹⁵³:

- **La inversión productiva se potencialice.** Las oportunidades de empleo permitan una mejor distribución del ingreso y se refleje en la obtención de mejores servicios.
- Se alcance una mayor eficacia, autonomía y reinversión del recaudo fiscal de los municipios.

“..., la Ciudad, entendida como estructura física de los asentamientos humanos y como sistema o modo de vida que adopta la Sociedad en forma definida y determinante, lo que define un escenario de actuación estable, sostenido y probablemente irreversible ... <<debe>> servir de síntesis para el manejo mas eficaz y eficiente de decisiones y acciones publicas dirigidas a mejorar la calidad de vida de la población y con ello, atacar el problema de pobreza con reales posibilidades de éxito”

Armando Rodríguez García¹⁵⁴

Se trata entonces de identificar una eficiente asignación y utilización de los recursos a través de la gestión por proyectos, que permitan la ampliación y diversificación de las posibilidades de participación de la comunidad para resolver las dificultades identificadas.

¹⁵³ IBID

¹⁵⁴ Doctor en Ciencias, Mención Derecho. Coordinador Postgrado en Derecho Administrativo. Universidad Central Caracas Venezuela.

6.6 Objetivos, estrategias y fundamentos de la gestión urbana.

El carácter complejo de la ciudad exige un tratamiento integral que debe permitir un diálogo entre pensamientos especializados y complejos que se identifican con el espacio urbano construido y por construir física y socioculturalmente. La gestión del suelo es una responsabilidad colectiva; es un pacto urbano que establece los espacios de concertación y desarrollo del proyecto de ciudad que se persigue; cada nivel que participa se articula de forma estructurada con competencias y herramientas de acción que le aporten al proceso desde el Estado central hasta el nivel local¹⁵⁵.

Objetivos de la gestión urbana¹⁵⁶. Dada la complejidad y el reto que representa construir e intervenir la ciudad con una visión de integralidad, se plantean como principales objetivos los siguientes:

- La gestión local del desarrollo hasta ahora segmentada y sectorizada debe articularse a los objetivos del desarrollo urbano y del espacio urbano construido(ble).
- Es indispensable prever y hacer explícitos los impactos urbanos de las políticas generales sin desconocer la importancia que tienen los proyectos nacionales prioritarios en el desarrollo de las ciudades.
- Coordinar acciones de las entidades territoriales y nacionales con inversiones concertadas con las regiones a partir de unas acciones explícitas que respondan a las políticas y estrategias nacionales. Esos son los objetivos que deben cumplir los POT considerados desde la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo¹⁵⁷.
- Los municipios deben posicionarse con un mayor liderazgo frente a la apertura económica y de prestación de servicios, para lo cual deben desarrollar las obras de infraestructura necesarias para potenciar su vocación a partir de una adecuada gestión y administración de dichas acciones.
- Promover la transformación productiva e institucional en un espacio local determinado, con el fin de superar la pobreza.

¹⁵⁵ República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Ciudades y Ciudadanía. La Política Urbana de El Salto Social. Documento CONPES 2808 – MINDESARROLLO – DNP: UPRU. 1995

¹⁵⁶ IBID

¹⁵⁷ Ley 152 de 1.994

- Articular competitivamente la economía del territorio a mercados dinámicos a partir del desarrollo de la producción y los servicios.
- Manejo adecuado y conservación de los recursos naturales en forma sostenible.
- Fortalecer la institucionalidad local para estimular la concertación de los actores locales y articularlos con otros agentes públicos y privados.

Estrategias de la gestión urbana¹⁵⁸. Las acciones sectoriales de desarrollo deben ser complementadas con la utilización de instrumentos de planificación urbana que permitan alcanzar una mayor rentabilidad social y económica de las inversiones públicas orientadas a desarrollar un espacio urbano de mejor calidad.

- Los acuerdos urbanos y macroproyectos pueden ser los escenarios de coordinación entre las instancias nacionales y territoriales.
- Desde el nivel central se debe tener una asistencia técnica y acompañamiento permanente en cuanto a la planificación y gestión urbana.
- Tener claridad en el ámbito territorial sobre las acciones sectoriales urbanas.
- Ampliar los procesos de participación ciudadana que permitan lograr pactos colectivos para concertar acciones encaminadas a lograr los objetivos propuestos.

Otro factor importante que se ha identificado, es la capacitación a los gobiernos locales para emprender estrategias que les permitan responder a las demandas locales; pero antes contando con la infraestructura, servicios y organización urbana que promuevan sus ventajas competitivas. El concepto de planificación debe ajustarse a la naturaleza de la ciudad, resultado de un proceso técnico y cultural, que tenga también en cuenta sus antecedentes históricos de desarrollo realizando los aspectos positivos de cada una de las etapas: los años sesenta con la planeación física, los setenta con la planeación integral, y los ochenta y noventa con la desregulación urbana. Esta comprensión permitirá hacer planteamientos acertados orientados a dar solución a la problemática central de la gestión urbana y que permita fortalecer acciones tendientes a la formulación de políticas en relación al espacio público, equipamientos, transporte urbano y la VIS; como los atributos relevantes desde lo físico espacial en materia de planificación urbana.

¹⁵⁸ República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación. 1995. Política Urbana Ciudades y Ciudadanía. Documento borrador. Pág. 84.

Las estrategias en el modelo territorial están dirigidas para que la acción pública y planificadora se desarrolle de forma coherente y genere sinergias entre sus diferentes capacidades para la consecución de objetivos comunes y complementarios.

Fundamentos de la gestión urbana.¹⁵⁹. Fundamentos Políticos. La gestión territorial es el eje de discusión en la tendencia actual de modernización de los Estados y para ello se generan una serie de mecanismos o herramientas normativas que orientan la posibilidad de obtener los resultados esperados en el corto, mediano y largo plazo en la planificación del territorio. Se trata de aplicar políticas que impulsan procesos articulados de desarrollo con la participación del sector privado, haciendo un uso efectivo del conjunto de instrumentos y recursos orientados a mejorar las condiciones actuales de las comunidades.

Fundamentos Administrativos. Se trata de situar adecuadamente recursos, responsabilidades por funciones y la capacidad de ejecución para la prestación de los diferentes servicios que comprometen a la administración pública, que para el caso Colombiano corresponde a los municipios, de manera que puedan responder de forma directa a las necesidades de su población.

Fundamentos Económicos y Financieros. En la búsqueda de dar una mayor eficiencia a los recursos públicos, la gestión territorial permite generar economías significativas a partir de la sincronización y la adecuada dirección de las acciones en el territorio. Los presupuestos deben ser la expresión financiera de los planes, programas y proyectos que se establecen desde la administración pública en los planes de inversión; de esta manera la gestión territorial tiene como fin mejorar la eficiencia en la utilización del presupuesto público.

6.7 Desarrollo institucional, programas y proyectos de la gestión urbana¹⁶⁰.

Aunque los esfuerzos en los diferentes niveles continúan, se ha identificado que desde el nivel nacional han existido vacíos en materia de definición de políticas y de apoyo a los niveles territoriales para la gestión del desarrollo urbano. El proceso de descentralización ha estado orientado hacia el fortalecimiento fiscal, administrativo y político de los municipios con el objeto de alcanzar ciertos niveles

¹⁵⁹ IBID

¹⁶⁰ IBID

de autonomía en el manejo de sus propios asuntos para el desarrollo; se han creado ciertas políticas, pero ha faltado un acompañamiento que garantice aumentos en los niveles de gobernabilidad. Lo que se ha encontrado es que no se han compartido los recursos existentes en los diferentes niveles de gobierno que orienten a establecer parámetros y lineamientos que garanticen la elaboración de diagnósticos sectoriales que utilicen técnicas y metodologías compatibles de manera que no se dupliquen acciones.

Desde el nivel local y con la expedición de la Ley de Desarrollo Territorial, se dio a los municipios un marco de acción para la formulación de sus planes y programas de desarrollo; aunque en general en los más de diez años de vigencia de la Ley, el factor común es la baja capacidad de gestión de las ciudades¹⁶¹. Adicionalmente es importante tener en cuenta una visión prospectiva que reconozca las nuevas relaciones de comunicación e intercambio de los países de la región. El liderazgo que demuestren las administraciones en los sectores de la política, cultura, sociedad y economía, marcaran siempre el desempeño de la gestión pública en los diversos programas y proyectos; aunque es importante diferenciar los niveles de exigencia según los tamaños y grados de responsabilidad de las administraciones locales; en todo caso, la evaluación a los municipios de sus procesos de gestión y dinámicas institucionales, deben aportar los insumos que permitan definir líneas de acción de la política nacional con el propósito de alcanzar adecuados niveles de desarrollo institucional.

Los programas integrales que permitirían adelantar una adecuada gestión urbana son¹⁶²:

- La aprobación y ejecución de unidades de actuación urbanística, planes parciales, planes zonales, macroproyectos y la estructuración de un sistema de información urbano, ligados a las propuestas de ordenamiento territorial y planificación.
- Acciones sectoriales derivadas de una política central que permita la asistencia técnica y acompañamiento a la planificación y gestión urbana como espacio de intermediación entre la nación y los gobiernos de las ciudades.

¹⁶¹ Evolución histórica de los Planes de Ordenamiento Territorial a partir de la expedición de la Ley 388 de 1997. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial - MAVDT. 2004.

¹⁶² República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación - DNP. 1995. Política Urbana Ciudades y Ciudadanía. Documento borrador.

La aprobación y ejecución de los planes, se convierten en instrumentos prácticos que permiten concretar los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad; además se convierten en herramientas de seguimiento y evaluación que permiten definir reglas básicas y precisar compromisos. Los programas que se establezcan a favor de los grupos más vulnerables, requieren que estén identificados para que se coordinen acciones desde las instancias nacionales y municipales; canalizando los esfuerzos en torno a metas básicas del desarrollo urbano. Un ejemplo, son los programas integrales de mejoramiento del entorno en barrios deprimidos social, económica, física y ambientalmente; además del mejoramiento de la vivienda y de los servicios públicos domiciliarios.

La experiencia que se ha vivido demuestra que el país debe trabajar más intensamente en zonas donde el crecimiento urbano se ha generado de forma espontánea, en busca de alcanzar un sistema urbano relativamente equilibrado, donde cada subsector tenga definidas unas estrategias de desarrollo y producción que le aporten a la plataforma competitiva que estableció cada municipio para insertarse en las redes de comunicación y comercialización que exige la apertura económica, en función de los grandes objetivos de equidad, competitividad, gobernabilidad y sustentabilidad. La asistencia técnica en el ordenamiento territorial debe estar orientada a seis componentes urbano regionales estratégicos que promuevan:

- 1 El fortalecimiento de los centros con ventajas competitivas para la apertura económica.
- 2 La asistencia técnica para el desarrollo del ordenamiento territorial urbano y departamental.
- 3 La institucionalización de las administraciones metropolitanas.
- 4 La promoción del fortalecimiento de las funciones urbanas en zonas periféricas.
- 5 El apoyo urbano a los centros de regiones de producción de enclave y colonización.
- 6 La definición de estrategias para corredores urbano regionales.

Lo que se busca, es la promoción de redes y funciones urbanas en áreas productivas, con estrategias tendientes a fortalecer las funciones de la red de ciudades que generen nuevos nodos de desarrollo a nivel departamental, de forma que se reduzcan las presiones sobre las ciudades capitales. Las diversas instituciones responsables de la orientación y ejecución de la gestión urbana, se deben retroalimentar entendiendo la necesidad de una planificación para el largo

plazo. Se propone establecer una línea de investigaciones urbanas que debe aportar la información necesaria en el corto, mediano y largo plazo; que permita continuar y ajustar la divulgación, ejecución y evaluación de resultados; se trata de superar esta deficiencia ya identificada, que apoye la política urbana en materia de gestión territorial.

6.8 Asistencia técnica a la planeación y gestión urbana.

Los municipios deben buscar fortalecer sus capacidades para llevar a cabo una mejor planeación y gestión urbana en busca de ciudades más competitivas económicamente, equitativas y más amables con el medio ambiente; que fortalezcan cada vez más su capacidad administrativa y de planeación. Es necesario seguir generando los espacios de cooperación y acción interinstitucional, orientados a estructurar mecanismos de identificación y priorización de demandas locales. El suelo urbano como atributo estratégico para el ordenamiento territorial, demanda de los gobiernos locales una especial capacidad de manejo y regulación que permita captar, a través de la gestión territorial, recursos en beneficio del interés general.

Con la Ley 9 de 1989 de Reforma Urbana, se adoptó por primera vez en Colombia un conjunto de mecanismos que permitían la intervención de las entidades públicas en el mercado del suelo, la promoción de la gestión urbana pública y alternativas de concertación para la gestión mixta privada. Este fue el camino que le abrió paso a la reflexión sobre planes de ordenamiento territorial como instrumentos básicos de la planeación y gestión del suelo que definirían un lenguaje común para todos los municipios del país en cuanto a la clasificación de los distintos tipos de suelo, la definición de los tratamientos urbanísticos según las posibilidades de intervención, útiles para la conservación, renovación, mejoramiento integral de barrios, suelo para el desarrollo y la expansión urbana, planes especiales y también en cuanto al ordenamiento rural. La definición de los elementos estructurantes del territorio urbano y afectaciones de suelo al uso público (cesiones urbanísticas); la asignación de beneficios y aprovechamientos y la definición de diferentes figuras de intervención sobre el suelo en el tiempo según los diversos agentes que participan en el desarrollo del suelo.

El conjunto de estas definiciones serían expresadas posteriormente en la Ley 388 que le daría a los municipios unos tiempos definidos para la primera formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial – POT para todos los entes territoriales

colombianos¹⁶³. Complementariamente se definieron una serie de instrumentos de planificación, gestión y financiación¹⁶⁴, que perseguían entre otros objetivos, cumplir con el principio constitucional (Artículo 82) de la participación de las entidades públicas en las plusvalías generadas en el desarrollo urbano; el propósito de recuperar parte de esas plusvalías era reinvertirlas en la producción de suelo.

También se identificó que era necesario el fortalecimiento de las oficinas locales de planeación a través de la capacitación del recurso humano para formular y ejecutar los planes urbanos dando soporte a dos grandes áreas, el desarrollo económico y social y los servicios técnicos del urbanismo, bajo un marco general de la gestión del suelo como estructura de base para una adecuada prestación de los servicios municipales de urbanismo.

6.9 Mecanismos para el control de la Gestión Pública¹⁶⁵.

¹⁶³ La Ley 388 de 1.997 exige el ordenamiento territorial pero establece diferencias de acuerdo al número de habitantes que tenga el municipio; por ejemplo: los municipios con una población inferior a treinta mil habitantes deben trazar un **Esquema de Ordenamiento Territorial – EOT**; los municipios con una población entre 30 mil y 100 mil habitantes formulan un **Plan Básico de Ordenamiento Territorial – PBOT** y los municipios con una población superior a 100 mil habitantes construyen un **Plan de Ordenamiento Territorial – POT**.

Como se dijo anteriormente los **Planes de Ordenamiento Territorial – POT** deberán contemplar tres componentes: el general, el urbano y el rural (Artículo 11).

Los **Planes Básicos de Ordenamiento Territorial - PBOT** deberán contemplar los tres componentes del POT con algunos ajustes, en orden a simplificar su adopción y aplicación (Artículo 16 Ley 388 de 1997).

Los **Esquemas de Ordenamiento Territorial - EOT** deberán contener como mínimo los objetivos, estrategias y políticas de largo y mediano plazo para la ocupación y aprovechamiento del suelo, la división del territorio en suelo urbano y rural, la estructura general del suelo urbano, en especial, el plan vial y de servicios públicos domiciliarios, la determinación de las zonas de amenazas y riesgos naturales y las medidas de protección, las zonas de conservación y protección de recursos naturales y ambientales y las normas urbanísticas requeridas para las actuaciones de parcelación, urbanización y construcción (Artículo 17 Ley 388 de 1997).

¹⁶⁴ Son instrumentos de gestión del suelo los que permiten modificar e intervenir directamente sobre la morfología urbana, estructura predial e indirectamente sobre la propiedad y su forma de tenencia, generando necesariamente formas asociativas de gestión entre los propietarios de determinado sector del suelo urbano o de expansión. Los instrumentos se clasifican de la siguiente manera: Instrumentos de Planificación, POT y planes parciales; Instrumentos de Gestión, declaratoria de desarrollo prioritario, derecho de preferencia, bancos de tierras y bancos inmobiliarios, enajenación voluntaria, enajenación forzosa, expropiación por vía judicial y administrativa; Instrumentos de financiación, participación en plusvalías, pagarés y bonos de reforma urbana.

¹⁶⁵ CONPES 3238. Estrategias para el fortalecimiento departamental. Bogotá D.C. Agosto de 2003.

Serán de utilidad para la toma de decisiones y para la distribución y focalización de recursos y asistencia técnica en la planificación del territorio. Estas herramientas deben permitir el seguimiento, control y evaluación, consolidando informes que retroalimenten la gestión municipal. Deben estar orientados a:

- Diseñar e implementar sistemas de información sencillos y confiables en temas financieros, sociales, económicos, ambientales y geográficos, que permitan la lectura de los diferentes indicadores de gestión comparativamente con poblaciones con características semejantes que garanticen la transparencia de la administración.
- El sistema de gobierno en línea da la información sobre el manejo de los presupuestos municipales y departamentales disponible para cualquier ciudadano.
- Reformulación de los procesos de contratación para que estos sean públicos y transparentes, que permitan el seguimiento a través de las veedurías ciudadanas que se encargan de proteger los recursos públicos. El sistema debe permitir actuar para evitar la desviación de fondos económicos y la identificación de responsables.

La información es indispensable para la formulación de acciones y da soporte a las decisiones de política urbana; sirve también para verificar y corregir oportunamente los resultados de las estrategias y programas que se adopten. Ayuda además a definir los niveles de intervención de las diferentes instancias públicas a partir de interrelacionar la información de los atributos y dimensiones urbanas. En las diferentes escalas de la planificación, se deben identificar las estrategias, programas e instrumentos que contribuyan a una mejor gestión urbana. Es una herramienta de apoyo de gran importancia para la toma de decisiones y la orientación de políticas, objetivos, estrategias y de proyectos de desarrollo, así como para el fortalecimiento de la participación ciudadana y el control social.

El sistema de información urbana, definido como **EXPEDIENTE URBANO**:

“Con el objeto de contar con un sistema de información urbano que sustente los diagnósticos y la definición de políticas, así como la formulación de planes, programas y proyectos de ordenamiento espacial del territorio por parte de los diferentes niveles territoriales, los municipios y distritos deberán organizar un expediente urbano, conformado por documentos, planos e información georreferenciada, acerca de su organización territorial y urbana ...” **Artículo 112, Ley 388.**

Ley 388 de 1997, contendrá entre otras, las bases de datos relacionadas con la vivienda, agua potable, saneamiento básico; la información que muestre la dinámica de los principales indicadores de las ciudades, necesarios para complementar los procesos de planificación y toma de decisiones en cuanto a la ejecución de proyectos estratégicos para el desarrollo urbano. Un producto importante que debe suministrar esta plataforma es la generación de informes de coyuntura que permita hacer seguimiento y hacer públicas las problemáticas urbanas de tal forma que permita la participación comunitaria y crear conciencia de la importancia social y política de los problemas de las ciudades¹⁶⁶.

6.10 Acciones sectoriales y esquema institucional en el marco de la gestión urbana.

La escasa oferta de suelo urbano o urbanizable disponible en los municipios colombianos para la oferta de VIS, es el factor determinante que orienta al nivel nacional en la definición de lineamientos de política para la generación de suelo y oferta de vivienda VIS. Para ello es necesario conocer el estado actual de la oferta y la demanda de vivienda en el país, en especial para la VIS; vinculando al estudio los mecanismos que se adelantan para reducir los déficit identificados.

Entre estos mecanismos que se mencionan se destaca la definición y alcances de los MISN, el acompañamiento y la asistencia técnica que desde el nivel central se presta para la formulación de instrumentos de gestión del suelo y los sistemas de financiación empleados que reconozcan los esquemas actuales de subsidio a la vivienda. Se considera importante también, promover procesos de renovación urbana como instrumento para el mejoramiento físico, social y ambiental de las áreas centrales para ampliar la oferta de vivienda¹⁶⁷.

¹⁶⁶ Con el análisis que se haga en el “Caso de estudio” se identificara el nivel de difusión de los proyectos y la participación de la comunidad, los gremios y las dependencias municipales en los procesos de formulación.

¹⁶⁷ Consejo Nacional de Política Económica y Social - **CONPES 3583** de abril de 2009. Lineamientos de política y consolidación de los instrumentos para la habilitación de suelo y generación de oferta de vivienda. Si bien los CONPES no alcanzan el carácter normativo en Colombia, si son los documentos que recomiendan desde el Departamento Nacional de Planeación – DNP la generación de nuevas Leyes, Decretos y Resoluciones del nivel Nacional. Los CONPES se basan en estudios de detalle sobre problemáticas relevantes para el desarrollo del país, como la movilidad y el transporte, grandes infraestructuras de servicios públicos, generación de suelo urbano y grandes operaciones de vivienda social; éstos son sólo algunos de los temas de los que se ocupa el Área de Desarrollo Territorial.

6.10.1 Situación actual de la vivienda en Colombia¹⁶⁸

En Colombia se desarrollaron en el periodo intercensal 1973-93, alrededor de 144 mil unidades de vivienda por año, desarrolladas tanto en áreas formales como de ocupación y construcción informal de barrios, así, la tasa de crecimiento anual del número de viviendas fue superior al crecimiento de la población urbana. En la década de los 90, ambas tasas empezaron a tener un comportamiento similar y la relación de viviendas paso de 205 a 202 por cada mil habitantes. También en esta década se empezaron a generar mayores controles a la urbanización ilegal por parte de los municipios y una mayor regulación del uso y aprovechamiento del suelo urbano basados en la Ley 9 de 1989 y la Ley 388 de 1997. En Colombia el déficit de vivienda sigue en aumento, influenciada además por aspectos determinantes como: la crisis del sector financiero y de la construcción de finales de los noventa y el desplazamiento forzado de hogares rurales hacia las cabeceras municipales

Para el 2003, el déficit de vivienda urbano se estimaba en 2,3 millones de unidades (correspondientes al déficit cuantitativo y cualitativo nacional). En ese mismo año, el 56% de los hogares urbanos (4,3 millones) manifestaron ser propietarios, el 36% arrendatarios y el 8% habitaba en otra condición (posesión, usufructo, etc); sin embargo en el año 1996 la participación de propietarios era del 61%; en Bogotá para los mismos años paso del 54,1% al 48,4%, muy parecida al promedio que se observa en América Latina (48%).

Por la estructura de tenencia de la vivienda, es posible identificar la demanda potencial para futuros proyectos de vivienda de interés social – VIS para familias con ingresos inferiores a cuatro SMLM, que se estiman en 1,2 millones de hogares, distribuidos entre informales (que representan cerca del 71%) y los formales, cuyo ingreso es un tercio superior al de los informales.

Aunque para los años 2001 a 2004, se presento una recuperación en la construcción de vivienda en el país en especial en la VIS, el nivel de producción de vivienda es muy bajo con relación al déficit y a la conformación de nuevos hogares por año (se estima que se crean 185 mil nuevos hogares anualmente), por eso el mercado formal de la vivienda sólo atiende el 51% de los nuevos hogares urbanos.

¹⁶⁸ Documento 2019 Visión Colombia II Centenario. Construir ciudades amables. Propuesta para discusión. Presidencia República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación – DNP, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial – MAVDT, 2006.

La crisis vivida por el sector de la construcción de vivienda de finales de los noventa, hizo que para la actual década el gremio constructor mostrara más eficiencia y productividad, reflejada en una oferta de vivienda de mejor calidad y de menor precio promedio que en la década anterior. Otros aportes significativos han sido la generación de vivienda de 70 SMLM (considerada vivienda de interés prioritario – VIP) y el aumento en el 2005 de ocupados que creció un 13,5%.

Un aspecto que no favorece una mayor dinámica en la transacción de la vivienda, es la dificultad de la financiación para la VIS. La crisis del sector de finales de los noventa, representó una disminución de la cartera hipotecaria y de los desembolsos. Otros factores determinantes son el bajo apalancamiento de los hogares (relación crédito/valor vivienda) y la percepción desfavorable de los hogares para la adquisición de créditos hipotecarios a largo plazo. Estos hechos han generado que además de la Banca Especializada en Cartera Hipotecaria – BECH que atiende el sector formal de la economía, hayan surgido algunas Organizaciones Populares de Vivienda – OPV y ONGs que atienden parte de la demanda del sector informal.

Entre las dificultades que enfrenta el sector y que limitan la oferta de vivienda nueva, se destacan la escasez de suelo urbanizable (agravado por el alto costo del que se encuentra disponible), la rigidez de algunas normas urbanísticas municipales y las dificultades que presenta el sistema financiero para otorgar créditos a constructores. La presencia de asentamientos precarios, son otro factor que condiciona una política de vivienda de interés social que según la experiencia vivida, se ha orientado hacia programas de mejoramiento integral de asentamientos que incorporan procesos de titulación, mejoramiento de vivienda y reforzamiento estructural.

Con la realidad antes expuesta, el Gobierno Nacional pretende fortalecer la combinación de instrumentos de mercado y herramientas de política social orientados a optimizar la política de vivienda, ampliar su cobertura y mejorar su focalización. Entre estos instrumentos se encuentra el subsidio familiar de vivienda, microcréditos inmobiliarios (cuyo monto no supere los 25 SMLM y el plazo sea inferior a cinco años), cobertura de inflación para créditos de vivienda y cuentas de ahorro para el fomento de la construcción. Estos instrumentos serán analizados en detalle durante el desarrollo de la investigación, para identificar una participación más eficiente en los modelos de gestión territorial que se vienen implementando en el país.

6.10.2 Lineamientos de Política, Instrumentos para la Habilitación de Suelo y Generación de Oferta de Vivienda¹⁶⁹

Con el CONPES 3583 de 2009, se somete a consideración los lineamientos de política para la generación de suelo y la promoción de Vivienda de Interés Social - VIS. La informalidad habitacional en Colombia genera casi el 30% de la producción de vivienda para la década de los años noventa. Los problemas que se han observado en el mercado de suelo y vivienda para hogares de bajos ingresos son:

- La restringida capacidad de liquidez de los hogares de bajos ingresos
- Los altos precios del suelo y de la expansión para la generación de vivienda popular
- Escasa flexibilidad de la oferta habitacional para estos hogares

Las competencias normativas que tienen los municipios y las presiones de los mercados inmobiliarios locales orientaron para que el nivel nacional considerara la figura de los MACROPROYECTOS DE INTERÉS SOCIAL NACIONAL – MISN como instrumentos que ayudarán a minimizar las presiones que se ejercen sobre el uso del suelo urbano, buscando generar un mayor equilibrio local y de las áreas de influencia definidas para el desarrollo a través de este instrumento.

Aunque actualmente la figura de los MISN está derogada por Sentencia de la Corte Constitucional, quedaron vigentes diez de ellos en nueve municipios del país con los cuales se espera desarrollar un número importante de viviendas VIS y VIP en el país¹⁷⁰. El Decreto 4260 de 2007 que reglamentaba los MISN estableció los objetivos, determinantes y procedimientos para la identificación, determinación, anuncio, formulación, adopción y ejecución.

El Plan Nacional de Desarrollo – PND 2006 – 2010, estableció la estrategia “Ciudades Amables” para avanzar en la construcción de una sociedad mas equitativa y solidaria; soportada sobre un modelo de desarrollo urbano planificado y de uso eficiente del suelo, buscando potenciar las ventajas de los territorios urbanos para lograr desarrollos sostenibles. Ciudades Amables hace énfasis en

¹⁶⁹ Consejo Nacional de Política Económica y Social - **CONPES 3583** de abril de 2009. Lineamientos de política y consolidación de los instrumentos para la habilitación de suelo y generación de oferta de vivienda.

¹⁷⁰ Más adelante en el Capítulo de “GESTION DEL SUELO Y DESARROLLO TERRITORIAL”, se identificará cada MISN, la localización y la oferta esperada de vivienda.

políticas específicas para el desarrollo urbano, vivienda, agua potable y saneamiento básico, transporte urbano y movilidad, y en unos lineamientos de política que logren una articulación adecuada; también sugiere otros programas transversales orientados al saneamiento para los asentamientos: mejoramiento integral de barrios, Macroproyectos de Interés Social Nacional – MISN para VIS e infraestructura, renovación y redensificación urbana; programas que permiten al Estado armonizar en sus diferentes niveles, acciones y recursos para afrontar los principales problemas de las ciudades.

Las ciudades del país evidencian escasez de suelo habilitado para VIS. Desde los Planes de Ordenamiento Territorial – POT municipales se encuentran falencias como la escasa delimitación de suelo para desarrollar programas y proyectos de VIS tanto en suelo urbano como de expansión; los suelos clasificados para tal fin no han sido desarrollados con esa destinación, o se han ejecutado con la franja más alta de VIS, dejando por fuera un porcentaje de población de bajos ingresos; además el mercado formal de la construcción sólo se involucra en este tipo de proyectos cuando se presenta una crisis inmobiliaria en los sectores altos.

Otras deficiencias identificadas han sido la poca articulación de los POT con los planes de desarrollo y los planes maestros de servicios públicos, la débil aplicación de los instrumentos establecidos por la Ley 388 de 1997 para la habilitación de suelo de expansión urbana, en parte debido a la falta de conocimiento de los procedimientos para la incorporación de dicho suelo y a las dificultades para desarrollar los terrenos destinados a VIS y a VIP; también por la falta de mecanismos para controlar los precios del suelo y a la escasez de recursos para construir la infraestructura vial y de servicios públicos que permitan su urbanización.

También se suman otras dificultades como la ausencia de estudios que permitan definir las razones de amenazas y riesgos, insumo determinante para definir áreas aptas para la urbanización, el bajo impacto y discontinuidad entre las administraciones municipales y distritales para los programas VIS. Todos estos factores antes mencionados han contribuido al estancamiento de la oferta de VIS y al aumento de la formación de asentamientos precarios y al déficit habitacional.

Desde el nivel central también se presenta la ausencia de lineamientos para la vinculación de los recursos de los programas de FONVIVIENDA - SFV¹⁷¹, de las cajas de compensación familiar - CCF y de los recursos de largo plazo de los mercados de capitales; así como la desarticulación de las inversiones de los Planes Departamentales de Agua y los programas de transporte urbano y movilidad establecidos por el Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010. No se cuenta tampoco con mecanismos de inversión inmobiliaria significativos que apunten al desarrollo de proyectos de vivienda de gran escala para los hogares de bajos ingresos, agravado por la estructura financiera del país que considera este segmento como de alto riesgo.

La estrategia Ciudades Amables también recomienda establecer el programa de gestión del suelo para fortalecer la capacidad de las administraciones municipales en la implementación de los instrumentos de planeación, gestión y financiación que desarrollan los POT, tales como planes parciales, plusvalía, bancos inmobiliarios y demás instrumentos previstos para el reparto de cargas y beneficios. En este sentido, el DNP está articulando los programas de asistencia en ordenamiento territorial con los de la política de vivienda, para posibilitar el desarrollo de procesos como titulación, urbanización de vivienda nueva y vivienda para desplazados, entre otros.

El CONPES 3583 menciona que la aplicación de la metodología de avalúos para este tipo de proyectos es un factor determinante para la habilitación de suelo para la VIS. Son decisivos los altos precios del suelo y los costos que representan el cambio y reposición de redes de infraestructura que garanticen la prestación de los servicios para las nuevas densidades propuestas. Se presentan también dificultades en la aplicación de metodologías valuatorias para la implementación de los instrumentos de gestión y financiación de la Ley 388 de 1997, y la falta de reglamentación de los instrumentos de planeación, gestión y financiación para operaciones de renovación urbana (anuncio de proyectos, unidades de actuación urbanística, compensaciones, transferencia de derechos, declaratoria de desarrollo prioritario, derecho de preferencia, etc), evidencian la dificultad para el desarrollo de estos proyectos.

También se hace mención que no han sido efectivos los incentivos de exención tributaria para que el sector privado de la construcción participe en proyectos de

¹⁷¹ FONVIVIENDA (Personería jurídica Decreto 555 de 2003) es el Fondo Nacional para la Vivienda quien se encarga de la distribución de los recursos para los Subsidios Familiares de Vivienda – SFV.

renovación y redensificación urbana; ni ha sido operativo el proceso de asignación de Subsidios Familiares de Vivienda - SFV y los recursos de las Cajas de Compensación Familiar – CCF. Así mismo, los proyectos de sistemas de transporte masivo no han ido acompañados de actuaciones urbanas integrales que maximicen los impactos urbanos positivos de estas intervenciones.

Se evalúa también la ausencia de mecanismos complementarios a la financiación al esquema actual de VIS obliga a la reflexión en materia de política habitacional especialmente para los hogares de bajos ingresos y los vinculados a la economía informal. En Colombia la financiación de vivienda se encuentra segmentada; por un lado, la Banca Especializada en Crédito Hipotecario – BECH atiende hogares vinculados a la economía formal que demuestren ingresos superiores a 1.4 SMLM, el otro grupo de la población de bajos ingresos es atendido de forma muy limitada por algunas Fundaciones, Cooperativas, Organizaciones Populares de Vivienda – OPV y ONG.

Faltan además mecanismos que permitan una adecuada articulación del SFV con el crédito hipotecario; el costo de la ingeniería bancaria para la población informal es alto y no debe ser transferido a la tasa de interés. Sigue manifiesta la imposibilidad de encontrar mecanismos de acceso a crédito para la población informal; el sistema financiero sigue atendiendo la demanda insatisfecha de vivienda y crédito para las familias que demuestren altos ingresos.

En el desarrollo de la investigación se consultará el desarrollo y los avances de los diferentes mecanismos que estableció la estrategia de Ciudades Amables – Visión Colombia 2019, los programas integrales del PND 2006 – 2010 y la participación del Ministerio de Ambiente Vivienda Y Desarrollo Territorial – MAVDT, relacionados con la participación de la Nación en el acompañamiento a los entes territoriales en la aplicación de los instrumentos de gestión del suelo y del impacto en el desarrollo territorial de los municipios donde se vienen ejecutando.

Con la futura gestión del desarrollo urbano se espera establecer los mecanismos de participación privada y de los propietarios del suelo, en operaciones que comprometen la articulación de inversiones nacionales y de diferentes fuentes de financiación que se apoyen en una decidida aplicación de los instrumentos de Ley vigentes en Colombia. Para ello es necesario acompañar a los entes territoriales para que definan desde los POT, las normas y procedimientos que orienten al cumplimiento de participación de porcentajes mínimos para VIS y VIP en desarrollos de planificación intermedia.

6.10.3 Los MISN, instrumentos para una política de vivienda en Colombia.

Los MISN como instrumentos complementarios a la política de vivienda y sus características, son el conjunto de decisiones administrativas y actuaciones urbanísticas adoptadas por el Gobierno Nacional que vinculan instrumentos de planeación, financiación y gestión del suelo para ejecutar una operación de gran escala que contribuya al desarrollo territorial que busca aumentar en forma coyuntural y rápida la oferta de suelos urbanizados para el desarrollo de programas de vivienda con énfasis en VIS y VIP en los municipios y distritos donde se concentra el déficit habitacional y se han encontrado dificultades para disponer de suelo para los mismos. Los MISN como instrumentos de gestión no reemplazan los demás instrumentos de gestión del suelo establecidos por la Ley 388 de 1997.

Los MISN también tienen el propósito de generar impactos positivos macroeconómicos para incentivar el crecimiento del PIB de edificaciones y de la construcción, aumentar la oferta de empleo en los sectores asociados a la construcción y optimizar el impacto urbano de las grandes inversiones de infraestructura que realizan las ciudades con el apoyo del Gobierno Nacional.

Serán priorizados los municipios que presentan altos índices de necesidades básicas insatisfechas – NBI. Los MISN deberán localizarse en zonas que no tengan restricciones ambientales ni agrológicas; que apoyen el desarrollo compacto de la ciudad y de la aglomeración urbana en su conjunto, en concordancia con el modelo de ordenamiento adoptado por los POT.

Se debe tener la factibilidad de extender o ampliar las redes de servicios públicos, la infraestructura vial y la dotación adicional de espacio público; se evite la ocupación de cinturones verdes o zonas no urbanizables que se han conservado para controlar el desarrollo disperso; así como controlar áreas cercanas a los MISN que puedan promover desarrollos informales o generar incrementos en los costos del suelo; deben permitir también el fácil acceso a los ciudadanos desde su vivienda al trabajo, los servicios y los equipamientos.

Los MISN deben destinar un porcentaje importante del área útil en viviendas para el desarrollo de VIS y/o VIP de acuerdo a estándares que defina el MAVDT y los cuales deben ser mayores cuando se reciban aportes del Gobierno Nacional;

también debe contar con áreas importantes para cesiones de espacio público en concordancia con sus desarrollos habitacionales.

Para acceder a los recursos de la Nación se tendrá en cuenta¹⁷²:

- Que los MISN tengan un impacto importante en la reducción del déficit habitacional local y nacional;
- Apoyen la consolidación del modelo urbano definido en el POT vigente;
- Propongan soluciones de vivienda con las características y precios más bajos de venta a través de un esquema de subsidios cruzados con las áreas rentables del MISN;
- Propongan un mayor número de viviendas VIP que las exigidas para todos los MISN;
- Que tengan posibilidad inmediata en la construcción de obras de infraestructura tales como la prestación de servicios públicos de agua potable, saneamiento básico y energía eléctrica;
- Que tengan facilidad de conexión con las redes existentes para la prestación del servicio de transporte público eficiente hacia los centros de empleo y servicios;
- Que tengan aportes en suelo o infraestructura del municipio o distrito donde se ubique; que tengan como población objetivo de manera prioritaria a población desplazada o de SISBEN 1, vinculados a Ahorro Voluntario Contractual – AVC y/o con SFV del Gobierno Nacional
- Y que propongan el desarrollo de proyectos productivos como actividades generadoras de ingresos para la población futura.

El Agua potable y el saneamiento básico son condicionantes para el desarrollo de un proyecto VIS y determinantes en los MISN. Cuando el nuevo asentamiento sobrepasa la disponibilidad ofrecida, se debe estructurar una solución institucional y financiera que permita la dotación de servicios públicos básicos previo al anuncio del Macroproyecto. Se puede plantear un desarrollo por etapas a medida que se vaya requiriendo la infraestructura; también se puede generar un plan de inversiones de acueducto y alcantarillado que en lo posible este a cargo del plan general de inversiones de la empresa prestadora de los servicios de acueducto y alcantarillado (Resolución CRA 287 de 2004, Art. 25: Costo Medio de Inversión).

¹⁷² Consejo Nacional de Política Económica y Social - **CONPES 3583** de abril de 2009.

El Plan Departamental de Agua – PDA, puede generar los recursos para la infraestructura de agua y saneamiento de los MISN con los aportes de las entidades territoriales provenientes de fuentes como el Presupuesto General de la Nación, Regalías Directas e Indirectas, el Sistema general de Participaciones de los departamentos y municipios y los aportes de las Corporaciones Autónomas Regionales.

Los MISN deben contar con una adecuada articulación de las políticas sectoriales que brindan los insumos básicos, de manera que se logre una ejecución ágil, coordinada y de alto impacto de las inversiones en la habilitación de suelo, generación de oferta de VIS y provisión de servicios sociales básicos.

6.10.4 Incentivos para atender las necesidades de VIS en Colombia.

El Artículo 6 de la Ley 1151 de 2007 define los incentivos que podrá reglamentar el Gobierno Nacional para los municipios y distritos que localicen terrenos suficientes para atender las necesidades de VIS y definan objetivos, estrategias, metas y recursos de mediano plazo para la ejecución de programas tendientes a la solución del déficit identificado en su Plan de Desarrollo, en aplicación de la Ley 388 de 1997.

En desarrollo de las políticas de desarrollo urbano y VIS del Gobierno Nacional, se establecen estímulos para los municipios y distritos que localicen terrenos suficientes para atender las necesidades de VIS y establezcan los mecanismos para la ejecución de programas tendientes a la solución del déficit correspondiente en su respectivo Plan de Desarrollo. Los estímulos definidos podrán aplicar en los municipios seleccionados por el MAVDT en la Resolución 461 de 2006 o las normas que la adicione, modifique o sustituya; aunque la reglamentación de este incentivo podrá definir otros criterios en cuanto a su cobertura.

El MAVDT en conjunto con el DNP definirá la metodología para certificar a los municipios que cumplan con la incorporación en sus Planes de Desarrollo Municipal – PDM y los POT, metas mínimas, terrenos y recursos suficientes para VIS. Se recomienda que las entidades territoriales apliquen los porcentajes de VIS y VIP en concordancia con el Decreto 4259 de 2007¹⁷³, se considere el déficit

¹⁷³ Decreto 4259 de 2007. Diario Oficial No. 46.800 de 2 de noviembre de 2007. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Por el cual se reglamenta el artículo 78 de la Ley 1151 de 2007. Artículo 2°. *Porcentajes mínimos de suelo para el desarrollo de Programas de Vivienda*

municipal de vivienda estimado por DANE¹⁷⁴, que tiene en cuenta la formación de hogares por año ; la magnitud de los terrenos calificados para VIS en suelo urbano y de expansión urbana; la definición de las densidades de VIS; la cuantificación de las unidades de vivienda que se pueden desarrollar a través de los programas y proyectos de VIS; los recursos incorporados en el Plan de Desarrollo Municipal para el desarrollo de programas y proyectos de VIS, que incluya áreas de renovación urbana y la aplicación de medidas para reducción de trámites asociados a la habilitación de suelo y producción de VIS.

Desde el gobierno Nacional se brindará asistencia técnica a las entidades territoriales para la habilitación de suelo para VIS, en aplicación de la Ley 388 de 1997. El MAVDT a través de su grupo técnico acompañará a los municipios en la realización de acciones de planeación y gestión tendientes a habilitar suelo para VIS en los POT, aplicando los instrumentos de la Ley 388 de 1997; se tendrán fases de identificación preliminar, evaluación técnica, acompañamiento, revisión y ajustes a los POT, implementación de instrumentos de gestión del suelo y financiación, y seguimiento a la implementación.

Para promover la implementación de los proyectos de renovación y redensificación urbana que habilite suelo para VIS, se espera formular las bases de la Política Nacional de Renovación Urbana que incluya un componente para la habilitación de suelo para VIS. También se deben definir normas para el anuncio de los proyectos y para la aplicación de la expropiación a favor de terceros cuando sea necesario.

El nivel central espera también analizar y proponer políticas que permitan superar las restricciones que limitan el acceso de hogares de bajos ingresos a una vivienda digna, tanto desde el lado de la oferta como de la demanda; Se evaluará el impacto de los topes de las tasas de interés y otras condiciones financieras de los créditos de vivienda para que puedan acceder los hogares de bajos ingresos al

de Interés Social (VIS) o de Interés Prioritario (VIP) en tratamiento de desarrollo. Los municipios y distritos con población urbana superior a cien mil (100.000) habitantes y los municipios localizados en el área de influencia de las ciudades con población urbana superior a quinientos mil (500.000) habitantes, deberán determinar en los planes de ordenamiento territorial, los porcentajes de suelo calculado sobre área útil que se destinarán al desarrollo de programas de vivienda de interés social o de interés prioritario, para la urbanización de predios con tratamiento de desarrollo en suelo urbano y de expansión urbana. Estos porcentajes, en ningún caso, podrán ser inferiores a alguno de los que se definen a continuación, los cuales se calcularán sobre el área útil de los planes parciales o de las licencias de urbanización. VIS 25%. VIP 15%.

¹⁷⁴ El DANE es el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, responsable de la planeación, levantamiento, procesamiento, análisis y difusión de las estadísticas oficiales de Colombia.

sistema de financiación de vivienda, con especial énfasis en los hogares vinculados al mercado informal de trabajo y se propondrán políticas de financiación de vivienda que analicen los incentivos a la demanda y a la oferta de vivienda de interés social.

El sector privado tiene una alta participación en las inversiones de los MISN. El MAVDT adelantará un estudio relacionado con la articulación de los instrumentos de planificación, gestión y financiación con los MISN y la estructuración de un instrumento de financiamiento de mercado y Modelo de Negocios asociado al Programa MISN. Las entidades territoriales deben participar en lo posible aportando suelo, infraestructura de servicios públicos y obras de urbanismo; así mismo en la coordinación y promoción de programas sociales, cuando se presente el reasentamiento de población vulnerable y en la priorización de inversiones en los MISN relacionadas con el SFV y obras de espacio público de escala zonal o metropolitana.

Parte de la reglamentación que ha regido las instancias del nivel nacional que actúa en el desarrollo urbano es la siguiente (se hace referencia a algunos documentos revisados hasta la fecha y otra reglamentación existente será analizada con el detalle que requiere el estudio):

- Decreto 2152 de 1.992 que reestructuró el Ministerio de Desarrollo Económico.
- **Para el desarrollo urbano:** Ley 9ª de 1.989 de Reforma Urbana¹⁷⁵ Ley 2ª de 1.991; por la cual se modifica la Ley 9 de 1.989¹⁷⁶. Ley 388 de 1.997 de Ordenamiento Territorial.
- **Organización del sector vivienda:**

¹⁷⁵ **LEY 9 DE 1989.** (enero 11). Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones. Comúnmente llamada Ley de Reforma Urbana.

¹⁷⁶ En las Áreas Metropolitanas el plan de desarrollo expedido por la Junta Metropolitana prevalecerá sobre los planes que adoptaren los municipios que integran el área en las materias que son de competencia de las respectivas áreas. Continuarán vigentes los planes integrales de desarrollo, planes de desarrollo y planes reguladores que se hayan expedido con anterioridad a la vigencia de la presente Ley, pero deberán ser adecuados a las normas del presente capítulo. Donde no existiere plan de desarrollo o plan de desarrollo simplificado o donde hubiere necesidad de adecuarlo, los alcaldes y el Intendente de San Andrés y Providencia deberán presentar el proyecto de plan o sus adecuaciones a consideración del respectivo Concejo, Junta Metropolitana, Concejo Intendencial, dentro de los primeros diez (10) días del mes de noviembre de 1991.

Ley 3ª de 1.991; por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial, ICT, y se dictan otras disposiciones.

- **Servicios públicos domiciliarios:**

Ley 142 de 1.994; esta Ley se aplica a los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible, telefonía fija pública básica conmutada y la telefonía local móvil en el sector rural; a las actividades que realicen las personas prestadoras de servicios públicos.

- **Normas sobre competencias y financiamiento de equipamientos municipales:**

Ley 60 de 1.993; Competencias de las entidades territoriales y la Nación. Para los efectos de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, los servicios y las competencias en materia social, a cargo de las entidades territoriales y la nación¹⁷⁷.

Decreto 2132 de 1.992, del sistema de cofinanciación; por el cual se reestructuran y fusionan entidades y dependencias de la administración nacional. Fondos de Cofinanciación.

Ley 105 de 1.993, de transporte; por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones.

6.11 Otras aplicaciones de gestión territorial.

Las ciudades con el aumento de sus tamaños y con una mayor exigencia de sus infraestructuras públicas, demandan mayores inversiones que deben ser financiadas por la administración municipal, lo que significa un mayor esfuerzo fiscal y optimización para la asignación del gasto público, así como una activa

¹⁷⁷ Corresponde a los Municipios, a través de las dependencias de su organización central o de las entidades descentralizadas municipales competentes, en su carácter de entidades ejecutoras principales de las acciones en materia social, dirigir, prestar o participar en la prestación de los servicios directamente, conforme a la ley, a las normas técnicas de carácter nacional, a las ordenanzas y a los respectivos acuerdos municipales; en el sector educativo, en el área de la salud, agua potable y saneamiento básico, en materia de vivienda y subsidios, promover y fomentar la participación de las entidades privadas, comunitarias y sin ánimo de lucro en la prestación de estos servicios; y en el sector agropecuario, promover y participar en proyectos de desarrollo del área rural campesina y prestar la asistencia técnica agropecuaria a los pequeños productores de su jurisdicción.

participación del sector privado, fuente de financiación de los procesos de planificación urbana.

Los municipios deben tener claridad sobre sus condiciones actuales y potenciales de financiamiento del desarrollo urbano en materia tributaria, crediticia, de cofinanciación, transferencias e inversión presupuestaria del gobierno nacional; además deben identificar sus deficiencias de gestión financiera para diseñar metodologías de asistencia y apoyo a la planificación y gestión financiera urbana, articulando procesos presupuestales y de planificación local; otro aspecto también importante es diseñar y poner en marcha los mecanismos de seguimiento y evaluación de resultados a la eficiencia del gasto público urbano.

Las ciudades han hecho diferentes esfuerzos para optimizar las diversas actividades del planeamiento urbano en busca de resultados más eficientes y de un hábitat que garantice condiciones de equilibrio en el uso y aprovechamiento del suelo.

Como parte de los antecedentes de la gestión territorial, la Universidad Nacional adelantó en junio de 2009 el “Producto 4: Identificación de aspectos de encuentro y divergencia entre los instrumentos de planificación, fiscales, financieros, de gestión del suelo, las instancias administrativas, las normas, los programas y proyectos, los planes de desarrollo y los planes de ordenamiento territorial” entre los municipios del primer anillo y entes territoriales de la región. En el marco del contrato interadministrativo 458 de 2008 con la Secretaria Distrital de Planeación. El objeto general del contrato era: “realizar la evaluación y medir el impacto en Bogotá de los proyectos de la Nación, los Departamentos de la Región Central, los municipios del primer anillo y los fenómenos de uso del suelo”.

El estudio identificó si los POT de cuatro capitales de Departamentos como son Bogotá, Ibagué, Villavicencio y Tunja, de municipios inmediatos a Bogotá como Mosquera y Chía, dos municipios del ámbito subregional Bogotá – Cundinamarca como Zipaquirá y Fusagasugá, y de Sogamoso como ciudad intermedia, adoptaron los instrumentos de ordenamiento urbano y de gestión pública del suelo, necesarios para la ejecución de los proyectos estratégicos identificados (en el Producto 2 de la Consultoría) para el proceso de consolidación de la Región Central.

Los instrumentos que se identificaron fueron:

- Clasificación del suelo (no se hizo referencia a los usos del suelo)

- **Instrumentos de planeación:**

- Planes parciales de expansión
- Planes parciales de renovación
- Normas urbanísticas/ usos/ edificabilidad

- **Instrumentos de regulación del mercado del suelo:**

- Participación en plusvalías
- Reajuste de tierras
- Desarrollo / construcción prioritaria
- Expropiación
- Derechos adicionales de construcción y desarrollo
- Programas de ejecución

De este estudio se pueden resaltar algunos aspectos relevantes sobre la evaluación de los POT de los nueve municipios mencionados:

- La generalidad de los POT hacen referencia a los instrumentos de planeación y gestión del suelo según lo expresa la Ley 388 de 1997, pero no se identifica la operatividad o precisión para la adopción de los instrumentos.
- Tampoco se define con claridad el principio de reparto equitativo de cargas y beneficios cuando se hace referencia a los planes parciales.
- Cuando se hace mención a las cesiones de espacio público, equipamientos colectivos y vías, no corresponde a un cálculo de reparto de cargas y beneficios, por el contrario, desde las normas todavía se hace la precisión de uso y edificabilidad para desarrollos predio a predio.
- Con esta revisión se evidencia que los instrumentos de planeación y gestión del suelo no han sido claramente desarrollados para viabilizar la ejecución de proyectos identificados como prioritarios de la Agenda Región Central. Por lo tanto se sugiere capacitar técnicamente a los funcionarios de las administraciones municipales para desarrollar adecuadamente los mecanismos e instrumentos establecidos por la Ley 388 de 1997.

En el desarrollo de la investigación se consultarán otras instancias como el Departamento Nacional de Planeación – DNP, que basados en el documento “Visión Colombia II Centenario: 2019” en su componente “Construir Ciudades Amables”, se refiere a mejorar aspectos como la vivienda, espacios públicos, acceso a servicios públicos y sistemas de movilidad para el 77% de los colombianos que vivirán en centros urbanos en el 2019. Para ello definió una serie

de acciones para el logro de las metas planteadas entre las que se destaca el seguimiento y evaluación a las diferentes decisiones de inversión y de planeación, donde una adecuada información es clave para acercar los intereses de los diferentes grupos sociales, las administraciones territoriales y los grupos de interés organizados. También el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial – MAVDT, desde la Dirección de Desarrollo Territorial puede tener información sobre la labor que adelantan los municipios del país en la aplicación de los instrumentos de gestión del suelo.

6.11.1 Financiamiento de las ciudades.

En el país se pueden mencionar algunos mecanismos utilizados para el apalancamiento financiero a través de los cuales se ha buscado mejorar la gestión del territorio en los municipios colombianos. Aunque la Ley de Desarrollo Territorial cuenta con un conjunto de instrumentos financieros, los municipios sólo se han dado a la tarea de reglamentar algunos de ellos; la acción más frecuente, es modificar y complementar el marco impositivo del sistema tributario local para aumentar los recursos necesarios para el desarrollo urbano.

Sigue pendiente la actividad de identificar y reglamentar instrumentos y sistemas de financiamiento del desarrollo local, así como otras fuentes y métodos de cofinanciación, uso de créditos con criterios de rentabilidad social y de beneficios también para el sector privado; así como optimizar el sistema nacional de transferencias. Estas actividades deben ser apoyadas a partir de la realización de estudios y análisis sobre la situación fiscal y la capacidad financiera de las ciudades colombianas; es también importante el intercambio de experiencias para conocer la reglamentación y aplicación de mecanismos para la financiación del desarrollo urbano a través de eventos que muestren casos de ciudades a nivel nacional e internacional relacionados con la tributación a la propiedad inmobiliaria, la distribución de cargas y beneficios, así como mecanismos de planeación y evaluación financiera y económica de proyectos urbanos.

En cuanto a las finanzas locales para las funciones urbanas se identifican dos niveles; el de los recursos propios locales y el de las transferencias y otras fuentes de financiación que garantizan el funcionamiento e inversión de las actividades urbanas.

Con relación a los recursos propios locales, desde los años ochenta se viene presentando un fortalecimiento de la capacidad tributaria y de gasto en las finanzas públicas territoriales, en particular de inversión por los municipios. En la estructura tributaria de los municipios, se aumentó la participación de los recaudos por gravámenes de industria y comercio; por el contrario, el comportamiento del impuesto predial ha tenido fluctuaciones por períodos de aumento y decrecimiento; ha sido la valorización¹⁷⁸ como instrumento de financiación de obras públicas locales, el que ha mostrado en general un comportamiento descendente. Los incentivos a la tributación¹⁷⁹ y la redefinición de los impuestos, tasas, multas y contribuciones, acompañados de un rediseño de las transferencias nacionales, han intentado reducir el déficit del gasto corriente del sector central municipal que no alcanzan a cubrir los municipios con los recursos tributarios propios. Un factor determinante ha sido el aumento de los gastos de inversión¹⁸⁰ del sector central que pasó de representar del presupuesto municipal en 1.980 el 18,1% al 42,8% en 1.990; por el contrario los gastos corrientes¹⁸¹ pasaron en el mismo período del 81% al 57,2%.

Históricamente los municipios han tenido dificultades para la generación de recursos propios. En la década de los ochenta el promedio de los ingresos tributarios en el país creció a una tasa del 5% anual; la diferencia más marcada en las ciudades capitales principales fue representada por Medellín con un

¹⁷⁸ La valorización o contribución por mejoras. En Colombia, esta reglamentando un mecanismo para subsidiar la Nación, los Departamentos y la Municipalidad, para ejecutar Obras Públicas con la colaboración monetaria obligatoria de los propietarios de los predios dentro de su jurisdicción. Consiste en cobrar a los propietarios de los predios beneficiados hasta el 100% del costo de la Obra en proporción al mayor valor agregado a los predios por la construcción de la Obra Pública. (Tales como puentes, vías, alcantarillados, acueductos, etc.)

¹⁷⁹ Ley 12 de 1.986. Por la cual se dictan normas sobre la Cesión de Impuesto a las Ventas o Impuesto al Valor Agregado (I.V.A.). A partir del 1o. de julio de la vigencia fiscal de 1986, la participación en la cesión del Impuesto a las Ventas de que tratan las Leyes 33 de 1968, 46 de 1971, 22 de 1973, 43 de 1975 y el Decreto 232 de 1983, se incrementará progresivamente hasta representar el 50% del producto del Impuesto.

¹⁸⁰ Gastos de inversión de los municipios. El presupuesto de inversión que se asigna a las entidades del orden nacional está en su nivel más desagregado, compuesto por proyectos. Éstos a su vez, se organizan en subprogramas y programas presupuestales. El tipo de gasto de inversión arroja información sobre dos aspectos básicos; el tipo de gasto y la acción específica. Entre los tipos de gasto se identifican infraestructura, dotación, recurso humano, investigación y estudios, administración del Estado, subsidios y operaciones financieras.

¹⁸¹ Los gastos corrientes de los municipios son los pagos no recuperables de carácter permanente que ejecutan el gobierno o las empresas. Comprenden los gastos en planilla, la compra de bienes y servicios, el pago de intereses, los gastos de defensa y transferencia de estos mismos gastos. Son los gastos de consumo de un ente económico, es decir que no tienen como contraparte la creación de un activo. Son gastos que se destinan a la contratación de recursos humanos y a la compra de bienes y servicios necesarios para el desarrollo propio de las funciones administrativas.

crecimiento del 8% contrario a Bogotá que mostró un 3,5% anual. Aunque cada municipio ha tenido sus propias estrategias en cuanto al esfuerzo fiscal, también existen una serie de otros impuestos con bajo nivel de recaudo¹⁸² que, lejos de mejorar los ingresos locales, lo que generan son altos costos de administración que perturban la eficiencia administrativa. Los municipios han tenido que utilizar otras fuentes de financiación¹⁸³ para ejecutar las inversiones en infraestructura y el mejoramiento de las condiciones de vida; en general, los niveles de inversión han aumentado y la descentralización fiscal ha tenido entonces un impacto positivo en cuanto al esfuerzo fiscal propio de las administraciones; el objetivo es lograr una mayor consolidación de fuentes como el impuesto predial y la tasa de valorización que históricamente han sido las principales fuentes de financiación del desarrollo urbano; sin dejar de explorar en los demás instrumentos de financiación que la Ley en Colombia pone a disposición para el ordenamiento territorial.

En relación con las transferencias y otras fuentes de financiación local, en la década de los noventa la cesión del IVA y la Ley 60 de 1.993¹⁸⁴ representaron las

¹⁸² Algunos de estos Impuestos municipales con bajo nivel de recaudo son por ejemplo el de circulación y tránsito, el de juegos de suerte y azar, el consumo a cigarrillos, entre otros.

¹⁸³ Como fuentes de financiación en los municipios se tiene: patentes municipales, permiso de circulación, participación impuesto territorial, participación fondo común municipal, multas e intereses, derechos de aseo, derechos varios, programa mejoramiento urbano, programa mejoramiento de barrios, transferencias patentes mineras, renta de inversiones, entre otros.

¹⁸⁴ Ley 60 de 1.993, Competencias de las entidades territoriales y la Nación. Para los efectos de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, los servicios y las competencias en materia social, a cargo de las entidades territoriales y la nación. Competencias de los Municipios. Corresponde a los Municipios, a través de las dependencias de su organización central o de las entidades descentralizadas municipales competentes. En el sector educativo, entre otros, conforme a la Constitución Política y a las disposiciones legales sobre la materia: administrar los servicios educativos estatales de educación preescolar, básica primaria y secundaria y media; financiar las inversiones necesarias en infraestructura y dotación y asegurar su mantenimiento, y participar con recursos propios y con las participaciones municipales en la financiación de los servicios educativos estatales y en la cofinanciación de programas y proyectos educativos; ejercer la inspección y vigilancia, y la supervisión y evaluación de los servicios educativos estatales.

Transferencias por cofinanciación; que son fondos complementarios de las transferencias cedidas por la Nación a través de la Ley 60 de 1.993 a los entes territoriales para proyectos de interés local. Las regalías son una fuente importante de financiación para el desarrollo territorial que se deben administrar siguiendo los principios de transparencia, eficiencia, impacto, equidad y sostenibilidad. El Departamento Nacional de Planeación busca ofrecer una herramienta de apoyo necesaria para el uso correcto de los recursos de regalías y compensaciones por la explotación tanto de los recursos naturales no renovables como de las asignaciones de los recursos del Fondo Nacional de Regalías. Estos recursos tienen asignada una destinación de vital interés en términos sociales: cubrir las necesidades básicas de la población en los sectores de salud, educación, agua potable y saneamiento básico. Estas fuentes comprometen a las administraciones locales a asumir importantes retos de adecuación funcional y aumento en capacidades de planificación y gestión financiera que obliga a un ejercicio de programación y ejecución de la inversión municipal en función de los rubros provenientes de las transferencias como las participaciones municipales, cofinanciación y regalías. Los recursos de cofinanciación son un esquema de competencia de los

transferencias de la Nación a las entidades territoriales y se convirtieron en la fuente de financiamiento local de mayor crecimiento. En promedio el 84% de los recursos que se transfieren deben ejecutarse en el territorio urbano; los niveles de estos recursos aumentan con el incremento de los ingresos corrientes¹⁸⁵ de la Nación. Otras Leyes que expliquen con un mayor nivel de detalle la destinación de los recursos municipales, serán analizadas en detalle en el desarrollo de la investigación¹⁸⁶.

La destinación de los recursos municipales están condicionados de manera específica¹⁸⁷; lo que en algunos casos dificulta la financiación de proyectos completos afectando la calidad de los resultados esperados; se ha encontrado más criterio de asignación de partidas para diversos propósitos que a proyectos realmente estructurados¹⁸⁸.

La adecuada y oportuna información con que cuenten las ciudades es clave para la ejecución de proyectos con alto impacto social y urbano; desafortunadamente los municipios pequeños son los que presentan mayores dificultades para la consolidación y presentación de la información requerida; así como para la validación de esta; lo que genera riesgos de manejos inapropiados para lograr los objetivos de asignación del gasto por transferencias. Los municipios deben seguir en la búsqueda de instrumentos que les permita fortalecer la función y gobernabilidad local, en busca de acciones integrales de impacto urbano, que supere la mirada estrechamente fiscalista como se han valorado las administraciones locales.

municipios, que sirven para evaluar propuestas de proyectos viables según los recursos destinados por Departamento. Los recursos de regalías se ejecutan de acuerdo con la presentación de proyectos con énfasis en impactos regionales, regulados por el Fondo Nacional de regalías.

¹⁸⁵ Los ingresos corrientes de la Nación están constituidos por los ingresos tributarios y no tributarios. Se destacan el impuesto de renta, IVA interno, IVA externo. No forman parte los recursos del Fondo Nacional de regalías; se excluyen también la sobretasa del impuesto a la renta y las rentas de destinación específica señaladas en el artículo 359 de la Constitución.

¹⁸⁶ Una de estas Leyes puede ser la 715 de 2001 que hace referencia a “normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”.

¹⁸⁷ Para los sectores de los atributos de la política urbana solamente destina un 20% para agua potable y saneamiento básico que puede ser disminuido si existen coberturas al 70%; en cuanto a la vivienda, equipamiento y vías urbanas sólo está previsto el 20% del total de los recursos.

¹⁸⁸ Maldonado Alberto. “Análisis del comportamiento de la Inversión Municipal”, informe final, julio de 1.993

6.11.2 Instrumentos de planificación y gestión del suelo más frecuentes en Colombia. Grandes Proyectos Urbanos – GPU (planes parciales, PUI, MISN). Macroproyectos y nuevas tendencias en la política urbana.

Las diferentes ciudades colombianas vienen implementando una serie de instrumentos de planificación y gestión definidos en los POT municipales y con los que se pretende optimizar la utilización del suelo para minimizar el déficit de vivienda social y de infraestructuras públicas que históricamente se vienen acumulando, convirtiéndose en cargas urbanas que difícilmente ha intentado resolver el Estado.

Para la gestión de los Grandes Proyectos Urbanos - GPU se han utilizado instrumentos como los Planes Parciales, los proyectos Urbanos Integrales – PUI y los Macroproyectos de Interés Social Nacional – MISN, los cuales se vienen desarrollando en áreas consolidadas de los centros urbanos y en suelos de desarrollo y expansión.

Son GPU los que transforman áreas importantes de la ciudad e incorporan nuevos instrumentos de gestión del suelo; con ellos se implementan cambios también en la forma de entender la ciudad. Son parte integral de procesos más amplios de reestructuración económica donde participa el Estado con un apoyo determinante en la definición de nuevas políticas urbanas y nuevos lineamientos que dan como resultado un repensar de la forma e instrumentos a emplear para desarrollar la ciudad.

Los Macroproyectos urbanos son proyectos integrales que desarrollan los diferentes atributos urbanos (VIS, proyectos viales y de transporte, infraestructuras metropolitanas, parques industriales, renovación urbana¹⁸⁹, rehabilitación de áreas incompletas de desarrollo); son proyectos emprendidos con perspectiva de ciudad, de gestión asociada (público – privada) y planificación urbana. Permiten además hacer una evaluación para la distribución equitativa de cargas y beneficios. Son proyectos de alto impacto estructural en el desarrollo de la ciudad, en la gestión del suelo y en la utilización de los instrumentos de Ley; se trata de promover una activa participación y concertación entre la comunidad y los distintos niveles de la administración pública. **(Ver foto 9)**

¹⁸⁹ Para los centros históricos, industriales y turísticos.

Las autoridades locales a través de los recursos de política que le son propios, pueden afectar discrecionalmente la productividad de su territorio; por ejemplo, puede ser mejorando los mecanismos de movilidad de tal forma que sus habitantes gasten menos tiempo en llegar a su trabajo, lo que podría redundar en mejorar rendimientos y productividad. Otros aspectos favorables pueden ser la provisión de servicios confiables de buena calidad, mejorar la seguridad urbana o promover la inversión en capital humano; factores que en conjunto pueden elevar la calidad de vida de su población.



Foto 9: Metrocable Comuna Nororiental – MEDELLÍN.

Fuente: Recorridos por el autor. 2007

Tendencias de los GPU:

- Desplazamiento de las políticas públicas hacia una plataforma competitiva.
- Es la estrategia para disminuir la dinámica expansionista de las ciudades; se refuerzan las prioridades para atraer actividades más flexibles generadoras de empleo. La crisis del urbanismo cede el paso a la valoración estratégica de los proyectos, los cuales se plantean con una dinámica viable y eficaz.
- Un enfoque más emprendedor y proactivo.
- Se presenta el auge de la ciudad emprendedora. Se da la movilización de la política local para apoyar los GPU y se crean nuevas oportunidades innovadoras de inversión.

La noción de proactividad se da cuando el liderazgo parte del sector público con la participación del sector privado y se presenta la descentralización de actividades. Se trata de maximizar las oportunidades en un contexto de bajos recursos; se crean nuevas combinaciones de factores económicos; estrategias básicas del empresarialismo público urbano a través de:

- Identificación de ventajas competitivas.
- Mejora de la oferta de productos, innovación cultural, cambios en el entorno.
- Competencias para captar mejores servicios.

- Búsqueda de ventajas competitivas para captar excedentes del gasto público.
- El objetivo es facilitar un modelo de crecimiento urbano y de competitividad.
- Aparición de nuevos instrumentos de gestión y de asociación.

El desplazamiento del gobierno tradicional hacia un nuevo esquema de empresarialismo, con novedosas formas de gobernanza urbana que traen como resultado una creciente variación de la forma de desarrollar la ciudad, reconoce cada vez más una mayor participación del sector privado. Los gobiernos locales han dejado de ser el núcleo central, compiten en la estructura de múltiples agentes, participando como sociedades de economía mixta que orientan la gestión de operaciones de GPU y de esta forma le apuestan a un crecimiento económico integral. Es un nuevo gobierno local reestructurado, con coaliciones para el crecimiento y mecanismos de participación en redes multiagentes y consorcios que se crean para el desarrollo de los proyectos.

Impacto de los GPU:

- En la economía urbana local se presentan cambios desde el punto de vista estructural.
- Cambios en las funcionalidades económicas para prestar servicios superiores y se redefinen mejores interrelaciones al interior de las ciudades y de las áreas metropolitanas.

En la dimensión intraurbana:

- Cambios en el uso del suelo; los GPU son la oportunidad para generar cambios de funcionalidad o con nuevas características para las áreas de planificación. Se convierten en indicadores en las relaciones de compra y venta inmobiliaria.
- Cambios en la estructura intraurbana en la composición social que hace uso de los inmuebles; en la dimensión socio – espacial donde se clasifican las clases sociales y los diferentes usos.
- Impacto en los precios: una dimensión agregada de un sector, todos los precios del entorno suben; se presentan cambios relativos de los precios, hay valorizaciones diferenciales; se presenta una nueva redistribución de la riqueza.
- Impacto fiscal y de recaudo al cambiar los precios relativos y como índice de forma diferencial entre áreas consolidadas (formales) e informales.

Teoría de los mercados inmobiliarios. La formación de los precios está determinada por la demanda, la cual tiene un objetivo para el uso del suelo que identifica una curva de oferta de renta a través de las preferencias locacionales, básicamente preferencias por accesibilidad.

El mercado del suelo tiene submercados, algunos indicadores que se observan son:

- Cambios demográficos intrasectoriales.
- Nuevas características socio – espaciales a partir de los GPU.
- Cambio en la composición intra – urbana del flujo de nuevos loteos y del stock inmobiliario.
- Cambios en el uso del suelo y una recomposición de las transacciones inmobiliarias por barrios y manzanas. Se debe evaluar el impacto de un GPU en la transformación de los inventarios inmobiliarios.
- Movilidad residencial; variación relativa de los precios; variación intrasectorial de la recaudación fiscal con el impacto de las mejoras en espacio público, en vialidad, en obras públicas.

Los GPU pretenden elevar las condiciones de vida de los habitantes del área de intervención mediante la ejecución de obras complementarias para el desarrollo integral, de forma que sea un mecanismo que acerque la Administración Municipal con las comunidades.

Las nuevas políticas urbanas reflejan otras prioridades del crecimiento que demandan diversas formas de gestionar la ciudad y permiten la participación de múltiples agentes y de fondos compartidos; con ellas, se presentan diferentes oportunidades de desarrollo en cuanto a la revitalización urbana, con diversas formas de actuación. Los grandes proyectos emblemáticos (GPU) son las piezas claves en el marco del urbanismo estratégico. La reconversión de espacios vacíos o en deterioro para generar nuevos espacios de consumo, cultural, turístico o de infraestructura pública, cumplen una orientación publicitaria de la ciudad a través de arquitectura transnacionalizada que empieza a darle novedosos imaginarios y direccionamiento a las ciudades.

La primera generación de los GPU se orienta hacia las infraestructuras de servicios e infraestructuras públicas y de transporte con una actuación determinante del Estado (caso Transmilenio - Bogotá, Metrocable – Medellín y sistemas masivos de transporte en el resto del país, plan de parques bibliotecas y de espacios públicos de impacto metropolitano, entre otros). En la segunda

generación de los GPU sigue siendo el Estado el protagonista (aunque permite la participación de inversionistas privados) con la formulación de políticas de rehabilitación a través de la intervención de áreas consolidadas degradadas, definiéndolas como zonas de renovación, redesarrollo y sectores marginales de desarrollo incompleto; la evaluación de estos proyectos introducen nuevos criterios de rentabilidad y viabilidad económica y financiera.

La tercera generación de los GPU está marcada por proyectos de escala local y regional en los que se pueden clasificar los planes parciales, los PUI y MISN, donde se incorporan criterios de intervención ligados a políticas de desarrollo municipal. Buscan contribuir a la transformación de áreas interiores de la ciudad, transformación de grandes infraestructuras de vías, intervenciones de impacto, parques temáticos, instalaciones deportivas, operaciones de renovación interna, regularización urbanística, entre otras.

Como impactos relevantes de los GPU se destacan: En la economía urbana local se presentan cambios desde el punto de vista estructural. Cambios en las funcionalidades económicas para prestar servicios superiores (se amplían las coberturas) y se redefinen mejores interrelaciones al interior de las ciudades y de las áreas metropolitanas.

GPU: Planes Parciales. Uno de éstos mecanismos que se ha venido implementando para el desarrollo de GPU aplicado en áreas consolidadas y de desarrollo en los municipios colombianos es el Plan Parcial. Como instrumento de planificación y gestión definido en la Ley 388 de 1997, es considerado como innovador para el país. Para el caso de Bogotá, ha sido utilizado en zonas de renovación urbana, que pretenden reordenar estratégicamente zonas de la ciudad que han perdido funcionalidad urbana, al presentar un alto deterioro en sus actividades y en sus espacios físicos. Otro caso de aplicación es en áreas que aun no han sido urbanizadas superiores a diez hectáreas (ha), y es la oportunidad para organizar, planear o diseñar, nuevas estructuras urbanas mas eficientes para la ciudad.

Los planes parciales¹⁹⁰ son los instrumentos mediante los cuales se desarrollan y complementan las disposiciones de los planes de ordenamiento, para áreas determinadas del suelo urbano y para las áreas incluidas en el suelo de expansión urbana, además de las que deban desarrollarse mediante unidades de actuación

¹⁹⁰ Artículo 19. Ley 388 de 24 de julio de 1997. Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones.

urbanística, macroproyectos u otras operaciones urbanas especiales, de acuerdo con las autorizaciones emanadas de las normas urbanísticas generales, en los términos previstos en la presente ley.

El plan parcial es el instrumento de gestión y planificación que tienen los municipios para crear suelo urbano a partir del reciclaje de áreas ya construidas o por desarrollar, es un instrumento que revalúa el concepto de planeación predio a predio, y garantiza desarrollos equitativos en los que los costos de las infraestructuras viales y de redes matrices secundarias de servicios públicos se distribuyen entre los propietarios beneficiarios y permite utilizar otros instrumentos de financiación como la valorización y la plusvalía.

Los planes parciales se constituyen en mecanismos que contribuyen a un mejor aprovechamiento de los predios del área de intervención, dando la posibilidad de crear una nueva reglamentación urbanística para la zona. El plan parcial es aplicable al suelo de expansión urbana, en macro-proyectos, en áreas con tratamiento de renovación urbana, en unidades de actuación urbanística o en operaciones urbanísticas especiales definidas en los Planes de Ordenamiento Territorial - POT.

Los planes parciales pueden ser de iniciativa pública o privada y están orientados a mejorar la utilización y explotación del suelo donde prevalezca el interés general sobre el particular. Estas decisiones de planificación y utilización de instrumentos de gestión, desencadena transformaciones positivas en el entorno urbano a través de proyectos tanto público-privados como privados que logran que el suelo cumpla su función social y ecológica¹⁹¹.

En la ciudad de Bogotá se presenta una importante dinámica de formulación, adopción y ejecución de Planes Parciales como un instrumento operativo para desarrollar la planificación intermedia y con los cuales se espera contribuir al déficit de estándares urbanos, infraestructura de servicios públicos y vivienda social. Esta herramienta cuenta con niveles de aceptación favorables por parte de los agentes públicos y privados, muestra de ello es que para finales del 2009 se tenían aprobados alrededor de treinta y tres planes y se encontraban en proceso de formulación cerca de una cuarenta¹⁹².

¹⁹¹ Cámara Colombiana de la Construcción – CAMACOL. Construyendo verdaderas ciudades: el A, B, C del Plan Parcial. Documento presentado por CAMACOL a FEDEVIVIENDA en el marco del Foro Políticas de Suelo y Garantía del Acceso a un Hábitat Digno en Bogotá. 27/11/2005.

¹⁹² Información suministrada por Planeación Distrital de Bogotá en noviembre de 2009 y que se mostrará más adelante en el Capítulo de “Antecedentes”.

La investigación menciona el plan parcial como modelo de gestión territorial. La matriz que se presenta a continuación, para el caso de Bogotá, identifica características como: número de unidades de vivienda de interés social y/o de interés prioritario versus las infraestructuras públicas propuestas, que permite identificar la estructura de formulación de los planes y la garantía de desarrollo y sostenibilidad urbana futura. En Bogotá, en el periodo de 2002 a inicios de 2008, se adoptaron 28 planes con un área total de 653,3 ha en las localidades de Bosa, Ciudad Bolívar, Engativá, Fontibón, Kennedy, Suba, Tunjuelito, Usaquén y Usme¹⁹³. Para el periodo 2008 – 2012, se pretende viabilizar 500 ha adicionales en zonas de desarrollo que incorporen importantes áreas de malla vial arterial, intermedia y local; así lo han manifestado 41 planes parciales que han superado la fase de elaboración de determinantes. Se puede observar que un importante número de estos planes son formulados en zonas de estratos socio económicos medios y bajos.

Este instrumento permite la generación de suelo urbanizado para construir vivienda, generar y adecuar espacio público a través de propuestas de diseño urbano que procuren la conectividad de las zonas y el desarrollo de infraestructuras urbanas que permitan el uso eficiente del suelo y se supere el desarrollo predio a predio. En la ciudad de Bogotá se aprobaron a noviembre de 2009 los siguientes planes parciales:

Tabla 7. Planes parciales aprobados a noviembre de 2009 en Bogotá.

	PLAN PARCIAL	DECRETO	AÑO	LOCALIDAD	CLASIFICACIÓN DEL SUELO	E	P	C	INICIATIVA
1	Sabanagrande Lote Etapa 2	83	2002	Fontibón	Urbano			x	privada
2	Tolima, San Pedro, San Pedro II	288	2002	Fontibón	Urbano	x			privada
3	Lombardía	296	2002	Suba	Urbano			x	privada
4	El Porvenir Metrovivienda	395	2002	Bosa	Urbano	x			pública
5	La Magdalena	298	2003	Kennedy	Expansión			x	privada
6	El Ensueño II	299	2003	Ciudad Bolívar	Urbano		x		privada

¹⁹³ Consultado en internet: www.portafolio.com.co/.../ARTICULO-WEB-. “En proceso de adopción hay 41 *planes parciales* ...”. Enero de 2010.

“GESTIÓN TERRITORIAL EN ZONAS DE OCUPACIÓN INFORMAL;
Caso PUI de la zona Nororiental en Medellín - COLOMBIA”

7	Iberia Cuadrado, proyecto Prados de la Colina	345	2003	Suba	Urbano	x			privada
8	Hacienda Techo Lote 8, proyecto Quintas de Castilla	384	2003	Kennedy	Urbano			x	privada
9	Centro Educativo San José	395	2003	Bosa	Urbano			x	pública
10	CEMEX	418	2003	Ciudad Bolívar	Urbano		x		privada
11	Riviera de Niza	423	2003	Suba	Urbano			x	privada
12	Finca el Recreo Lote 3 y Villas de Vizcaya	21	2004	Bosa	Expansión	x			privada
13	El Porvenir de Engativá	27	2004	Engativá	Urbano		x		privada
14	La Calleja	28	2004	Usaquen	Urbano			x	privada
15	La Laguna	379	2004	Tunjuelito	Urbano		x		pública
16	Villa Mejía Tagaste	381	2004	Kennedy	Expansión	x			privada
17	Bellomonte	36	2005	Suba	Urbano	x			privada
18	Niza XII	64	2005	Suba	Urbano	x			privada
19	San Pedro de Usme Lote 2	312	2005	Usme	Urbano		x		privada
20	Valmaría	447	2005	Suba	Urbano	x			pública
21	Portal de San Bernardino	194	2006	Bosa	Expansión		x		privada
22	El Descanso	521	2006	Bosa	Expansión		x		pública
23	El Tomillar	616	2006	Suba	Urbano	x			privada
24	El Cerrito	617	2006	Suba	Urbano	x			privada
25	La Sirena	51	2007	Suba	Urbano		x		privada
26	San Ignacio	134	2007	Kennedy	Expansión	x			privada
27	Villa Diana	314	2007	Usme	Expansión		x		pública
28	La Felicidad	147	2008	Fontibón	Urbano				
29	Los Cerezos			Engativá	Urbano				
30	San Hilario - San Cristóbal	235	2008	Suba	Urbano				
31	La Pampa	452	2008	Kennedy					
32	Altamira	333	2009	Suba	Urbano				
33	Tres Quebradas	438	2009	Usme	Expansión				

NOTAS:

- * E: en ejecución
- * P: pendiente
- * C: construido

- * Se están dejando 128,13 Hectáreas de estructura ecológica principal (entre parques metropolitanos y zonales, corredores ecológicos de ronda y vial)
- * En los planes aprobados hasta el 2007, se estaban generando 23.258 viviendas de interés social.
- * Hasta el año 2007, el área de planificación aprobada era de 2'326.043 metros cuadrados; 232,60 hectáreas.
- * El 25% de los planes de encuentran en suelo de expansión y el 75% en suelo urbano
- * Al año 2007, el 22% de los planes son de iniciativa pública y el 78% de iniciativa privada.
- * Al año 2007, el número de personas proyectadas para vivir en dichas zonas es de 155.513.

Fuente: elaboración propia a partir de la información suministrada por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital –DAPD.

Con la Ley 388 y los Planes de Ordenamiento Territorial – POT de cada municipio, se reglamentaron los planes Parciales como el mecanismo que define la normatividad urbanística para determinados sectores de la ciudad; es además la oportunidad para que los ciudadanos participen en las decisiones de desarrollo futuro.

GPU: Proyectos Urbanos Integrales – PUI. En esta escala de Grandes Proyectos Urbanos – GPU se ubica también los Proyectos Urbanos Integrales – PUI. Los PUI son instrumentos de intervención urbana formulados en la ciudad de Medellín para las dimensiones física, social e institucional, con el objeto de resolver problemáticas específicas sobre un territorio definido. En lo físico, incluye la construcción y mejoramiento de infraestructuras urbanas públicas y privadas y recuperación del medio ambiente. En lo institucional, se busca la coordinación integral de las acciones de las diferentes dependencias municipales en la zona de intervención. Para la ciudad de Medellín, es la manera como la Alcaldía hace que las acciones que posibilitan el desarrollo lleguen a las zonas más vulnerables, utilizando todas las herramientas del desarrollo de forma simultánea y planeada¹⁹⁴. Los PUI buscan transformar integralmente las zonas donde hay necesidades, mejorando el espacio público, la movilidad el desarrollo interinstitucional y la participación comunitaria, fortaleciendo la convivencia y la participación ciudadana. Entre las obras se destacan los parques biblioteca, centros logísticos de transporte, paseos urbanos, jardines infantiles, centros de salud, parques lineales, colegios, mejoramientos de vivienda, construcción de vivienda nueva, entre otros.

Las intervenciones urbanas que traen consigo los PUI se llevan a cabo promoviendo el liderazgo, la participación ciudadana en las decisiones, donde la

¹⁹⁴ Alcaldía de Medellín. Documento informativo "Medellín Obra con Amor", Sigamos construyendo la ciudad que queremos. Estamos cumpliendo: 3 Proyectos Urbanos Integrales.

comunidad es la protagonista al participar activamente en todas las etapas del proceso, desde la identificación de los problemas y las oportunidades, hasta la aprobación de los proyectos. Se busca además la coordinación de los sectores público y privado, organismos nacionales e internacionales y de organizaciones sociales identificadas en el área de intervención, para la promoción del desarrollo integral.

El PUI desarrolla proyectos que permiten¹⁹⁵:

- Fortalecer las organizaciones comunitarias, a través de la capacitación a líderes, acompañamiento al presupuesto participativo, realización de actividades informativas para la comunidad, y actividades de monitoreo y evaluación del proyecto y la realización de actividades de comunicación y animación con la comunidad.
- Promover adecuadas intervenciones del Estado, a partir de la conformación de comités, formación de mesas de trabajo con entidades públicas, promoción de acuerdos con el sector público, privado y académico y la gestión para la participación de las entidades nacionales y los agentes de cooperación internacional.
- El mejoramiento y la construcción de espacio público, mediante la intervención y construcción de parques y plazoletas.
- Fomentar la continuidad en la movilidad peatonal, a partir de la conectividad interbarrial que incluye paseos urbanos, senderos y puentes.
- Integrar y articular los edificios públicos (equipamientos), mediante la construcción de bibliotecas, estaciones de policía, centros de desarrollo empresarial, la adecuación y mejoramiento de instituciones educativas, centros de salud y escenarios deportivos.
- Mitigar el desgaste del medio ambiente, a través de acciones de conservación, rehabilitación y prevención como la siembra de árboles, adecuación de áreas para la educación ambiental, repoblamiento de fauna y flora; construcción de sistemas de recolección y tratamiento de aguas residuales, obras de control de la erosión, manejo de residuos sólidos, recuperación de corrientes de agua; e implementación de campañas de prevención, vigilancia y control sobre las cuencas de las quebradas.

¹⁹⁵ Alcaldía de Medellín. PUI – Proyectos Urbanos Integrales. El PUI llega a la zona Noroccidental de Medellín. Publicación bimensual. Septiembre de 2009.

- Promover programas habitacionales, mediante acciones de regularización y borde y otras acciones coordinadas con el Instituto de Vivienda de Medellín – Isvimed.

La ciudad de Medellín adelanta la ejecución de cinco de ellos: PUI Nororiental, PUI Noroccidental, PUI Centroriental, PUI Comuna 13 (Centroccidental) y PUI Moravia; y ha mencionado la posibilidad de desarrollar dos mas, el PUI de Altavista y el PUI de la Iguana¹⁹⁶. La característica común entre ellos, es la localización en zonas de alta marginalidad, segregación, pobreza y violencia. Los PUI se formulan como Planes Maestros para las intervenciones urbanas y no son necesariamente una norma fundamentada en decretos o acuerdos municipales.

Gráfico 3. PUI – Proyectos Urbanos Integrales.



Fuente: pagina web del municipio de Medellín. www.medellin.gov.co/alcaldia/.../puinororiental.jsp

Como mecanismos de gestión territorial, interesa la dinámica de formulación y ejecución de los Proyectos Urbanos Integrales – PUI como instrumentos de iniciativa pública propuestos desde el año 2002¹⁹⁷. El PUI de la Comuna Nororiental interesa analizarlo por su impacto en lo social, económico y físico espacial; además que ha generado una importante atención y expectativas de desarrollo de diferentes instancias de planeación, organizaciones no gubernamentales y la academia, tanto local, nacional como internacional; en los seis años que lleva de ejecución esta mostrando unos indicadores de transformación local importantes a ser evaluados.

Los PUI vienen transformando de manera determinante, algunos sectores informales que se habían ido consolidando en las últimas décadas con grandes deficiencias en cuanto a los atributos urbanos. Los PUI han ejecutado obras de infraestructura pública cuyo impacto tiene que ser evaluado no sólo desde el

¹⁹⁶ Alcaldía de Medellín. Proyectos Medellín 2008 – 2015. Urbanismo social. Proyectos Urbanos Integrales – PUI contra la exclusión y la desigualdad.

¹⁹⁷ Los PIU como instrumentos de planificación no tienen un proceso de “adopción” porque no están soportados en una legislación nacional o municipal.

desarrollo urbano, sino por las dinámicas inmobiliarias y la generación de nuevas rentas del suelo que favorecen al sector privado.

La comunidad identifica las potencialidades de la zona y participa haciendo propuestas para la concertación sobre actuaciones urbanísticas, mediante talleres de imaginarios y en la formación sobre el uso y apropiación de los espacios públicos, en la veeduría de los proyectos y en los comités de obra; también se busca seleccionar personal de la comunidad para la ejecución, mantenimiento y operación de los proyectos, que motive el sentido de pertenencia y con la participación de la administración pública de manera coordinada se ayude a recuperar la confianza en los barrios y en la ciudad.

Los proyectos ejecutados hasta la fecha en los PUI Nororiental, Comuna 13 y Moravia, son los parques biblioteca, colegios de calidad, paseos urbanos, parques lineales y metrocables. En el PUI de la Nororiental se han desarrollado 290 programas sociales, se ha incrementado el espacio público de 97.000 a 222.000 m², 4 nuevos puentes peatonales, incremento de 3 a 17 parques barriales, incremento en la arborización (se pasó de 154 a 1.527 unidades), generación de 3.439 puestos de trabajo, aumento de la inversión municipal de \$96.000 a \$600.000 millones, 35 eventos empresariales de 2003 a 2007, 39 eventos comunitarios y 113 organizaciones participantes en el proceso¹⁹⁸.

Los PUI pretenden elevar las condiciones de vida de los habitantes de la zona mediante la ejecución de iniciativas de desarrollo urbano integral que acerquen a la administración municipal con las comunidades, a través de la participación comunitaria permanente, la generación de empleo y el fortalecimiento del comercio.

GPU: Macroproyectos de Interés Social Nacional – MISN. Siguiendo el orden de presentación de los instrumentos de gestión del suelo mas frecuentes en Colombia, se encuentran los MISN. Los MISN están definidos como instrumentos para que el Estado pueda intervenir desde un ámbito regional la habilitación de suelo y posterior desarrollo de proyectos masivos de vivienda que ayuden a disminuir el déficit actual de la vivienda popular (VIS y VIP¹⁹⁹). Por lo

¹⁹⁸ Revista ARQCO No 8. Sociedad Colombiana de Arquitectos - SCA. Diciembre 2008. Pág. 10 – 25.

¹⁹⁹ La Vivienda de Interés Prioritario (VIP) en Colombia es la solución de vivienda cuyo valor máximo es de setenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (70 smlmv). Decreto 4466 de noviembre de 2007.

anteriormente expuesto, el gobierno nacional está haciendo las siguientes recomendaciones:

- Participación presupuestal del nivel nacional, departamental y municipal para la adquisición y urbanización del suelo.
- Definir una entidad gestora para cada macroproyecto.
- Garantizar concurrencia de instrumentos en política sectorial en la estructuración de los macroproyectos en cuanto a educación, transporte público, agua potable y saneamiento básico.
- Planteamiento de esquemas de reparto de costos y beneficios en temas de interrelación regional en lo referente a costos de servicios públicos, ingresos por impuestos prediales, alivio de presiones sobre el uso del suelo en la ciudad principal y aumento en la presión sobre el uso del suelo en los municipios cercanos.

Como antecedentes de MISN en Colombia, formulados y adoptados, se tienen los siguientes: **(ver mapa de Macroproyectos de Interés Social Nacional – MISN).**

Mapa 2. Macroproyectos de Interés Social Nacional - MISN



Fuente: Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial

²⁰⁰ MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL. Consultado en internet www.minambiente.gov.co/.../contenido_imprimir.aspx. Marzo de 2010.

Con los Macroproyectos de Interés Social Nacional – MISN, se pretende establecer lineamientos y estrategias que promuevan la generación y habilitación de suelo suficiente para VIS, dando aplicación a los instrumentos de la Ley 388 de 1997 y 1151 de 2007²⁰¹, de manera que se dinamice la producción de VIS a gran escala en ciudades o regiones del país donde se concentra el déficit habitacional. En el numeral “Los MISN, instrumentos para una política de vivienda en Colombia”, se desarrolló en detalle el alcance de los MISN definido por el CONPES 3583 de abril de 2009.

Tabla 8. Expectativa de generación de vivienda VIS y Prioritaria a través de los MISN.

<i>En formulación, adopción y ejecución (a diciembre de 2008):</i>			
Municipio	Macroproyecto	Área (ha)	Total viviendas
Barranquilla	Villas de San Pablo	304	20,000
Cartagena	Ciudad Bicentenario	480	15,000
Cali (1)	Altos de Santa Elena	17.2	2,100
Cali (2)	Ecociudad Navarro	1,397	40,000
Buenaventura	Reubicación Isla de Cascajal	212	3,400
Soacha	Ciudad Verde	248	24,000
Medellín	Ciudadela Nuevo Occidente	90	6,000
Neiva	Bosques de San Luis	33	5,000
Manizales	Intervención Integral San Jose	183	3,000
Dosquebradas	La Giralda	41	5,000
TOTAL		3,005.2	123,500

Fuente: elaboración propia a partir de información del MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL. Consultado en internet: www.minambiente.gov.co/.../contenido_imprimir.aspx. Marzo de 2010.

Los Macroproyectos de Interés Social Nacional – MISN que se han aprobado tienen el compromiso de aportar al déficit de vivienda social y de infraestructuras de servicios públicos, equipamientos, espacio público y movilidad, se convierten en una oportunidad para aumentar los indicadores de desarrollo urbano para las áreas de planificación definidas. El MISN San José en la ciudad de Manizales, representa un modelo de gestión territorial muy interesante en la medida que atiende diferentes tratamientos urbanísticos y

²⁰¹ Plan Nacional de desarrollo – PND 2006 – 2010. Artículo 79, Macroproyectos de Interés Social Nacional – MISN; instrumentos para la habilitación de suelo para VIS.

propone la transformación de sectores de renovación, consolidación, mejoramiento integral de barrios y desarrollo en suelo urbano y de expansión. La propuesta de vivienda VIP para la reubicación de población de zonas de riesgo (áreas de ocupación informal) y la ejecución de equipamientos comunitarios orientados a la generación de empleo, y la generación de suelo para la implantación de nuevos usos y desarrollos de proyectos de vivienda social y prioritaria, son otros atributos que hacen de esta propuesta, un reto para el desarrollo de la ciudad. En el MISN San José tuve la oportunidad de apoyar las simulaciones urbanístico – financieras para un área de planificación que supera el millón de metros cuadrados.

Los GPU, en general, adoptan técnicas de marketing con criterio globalizado que buscan rentabilidad financiera, así como la atracción de capitales productivos y de turismo; son la expresión de la nueva agenda política urbana a través de una lógica desarrollista que considera los mega proyectos como el tema central en el discurso del planeamiento estratégico y de futuras inversiones para el mercado inmobiliario. Se identifica la necesidad de articular las políticas públicas con los nuevos propósitos globales de ciudad y desarrollo territorial que busquen el fortalecimiento de la función pública del ordenamiento.

Los instrumentos mencionados son transformaciones que tienen como marco la Constitución política colombiana, la Ley 388 de 1997, sus decretos reglamentarios y la Ley 1151 de 2007 (Plan Nacional de Desarrollo). Se trata de propuestas de planeamiento que involucran en algunos casos, áreas para nuevos desarrollos urbanos, o que también mezclan la recuperación de sectores consolidados de las ciudades comprometiéndose con las dimensiones socio-cultural, económica ambiental y espacial, de modo que los desarrollos no sólo busquen el crecimiento económico por sí mismo como un fin, sino un desarrollo social soportado en la transformación espacial y un desarrollo humano sostenible y territorialmente armónico y equitativo. El propósito de mencionarlos, es identificar diferentes propuestas de gestión del desarrollo urbano y la relación con las políticas públicas nacionales y de los entes territoriales.

6.12 Síntesis del capítulo.

- A través de la gestión se definen los objetivos necesarios para concretar un proyecto. La gestión organiza y administra los recursos que se requieren dentro de unos términos de tiempo y presupuestos establecidos; son

acciones en las que intervienen una serie de procesos y factores interrelacionados entre sí.

- Colombia cuenta con las bases para la descentralización de los municipios soportada en la Constitución de 1991. Las entidades territoriales son las responsables de la promoción del desarrollo en sus territorios, tienen competencia directa sobre la planificación y administración del suelo urbano y del desarrollo físico. Estos principios fueron desarrollados por la Ley 152 de 1994 Ley Orgánica del Plan de Desarrollo y la Ley 388 de 1997, de Desarrollo Territorial, que definieron instrumentos marco como los Planes de Desarrollo y los Planes de Ordenamiento territorial – POT, encargados de orientar el desarrollo físico, económico y social de los municipios.
- El municipio debe garantizar la participación de la comunidad a través de las entidades cívicas, gremiales, profesionales y culturales en la formulación de los planes, los cuales son el soporte para ejecutar los programas y proyectos que inciden en la regulación del crecimiento y ordenación del territorio. El objeto del ordenamiento territorial municipal es complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizando las intervenciones físicas y orientando su desarrollo y aprovechamiento sostenible.
- El marco regulatorio municipal define los instrumentos de planificación intermedia; los municipios han venido impulsando la formulación de Planes Parciales, Proyectos Urbanos Integrales – PUI y los Macroproyectos de Interés Social Nacional – MISN. Se convierten también en las herramientas que garantizan la gestión asociada entre propietarios públicos y/o privados, que a partir de futuras intervenciones y transformaciones importantes en el suelo, pueden vincular otros instrumentos de financiación de obras urbanas y equidistribución del ingreso derivados del ordenamiento territorial.
- Los procesos de desarrollo actual se caracterizan por la activa participación y concertación comunitaria en la formulación de los planes y distribución de los presupuestos, el rol del Estado es ser facilitador y promotor para la realización de nuevas estrategias de emprendimiento que generen oportunidades locales para alcanzar una mejor redistribución territorial y social.
- La dinámica de las ciudades exige un tratamiento integral que debe permitir un diálogo especializado que se identifique con el espacio urbano construido y por construir física y socioculturalmente. La gestión del suelo es una responsabilidad colectiva; es un pacto urbano que establece los espacios de concertación y desarrollo del proyecto de ciudad que se persigue; cada nivel que participa se articula de forma estructurada con

competencias y herramientas de acción que le aporten al proceso desde el Estado central hasta el nivel local.

- Los municipios a través de la autonomía, han ido logrando un fortalecimiento fiscal, administrativo y político que les ha permitido alcanzar ciertos niveles de autonomía en la definición de sus propias estrategias para el desarrollo; se han creado políticas, pero ha faltado el acompañamiento que garantice mejores niveles de gobernabilidad. También se han identificado deficiencias en la distribución de los recursos asignados a los diferentes niveles de gobierno que garanticen la elaboración de diagnósticos sectoriales a partir de técnicas y metodologías compatibles de manera que no se dupliquen acciones.
- La importante participación de los procesos de desarrollo urbano incompleto, le exige hoy a los municipios buscar mecanismos que garanticen una adecuada equidistribución de los recursos. Cada subsector debe tener definidas claramente estrategias de desarrollo y producción que le aporten a alcanzar el modelo de desarrollo que estableció cada municipio para insertarse en las redes de comunicación y comercialización que exige la apertura económica, en condiciones de equidad, competitividad, gobernabilidad y sustentabilidad.
- Las redes de ciudades generan nuevos nodos de desarrollo a nivel departamental; es el mecanismo para reducir las presiones sobre las ciudades capitales. Sólo conociendo el impacto de las estrategias que se definan, es posible realizar los ajustes necesarios para superar las deficiencias identificadas y para apoyar la definición de políticas públicas orientadas a mejorar la gestión territorial.
- Se ha identificado que en los municipios prevalecen serias deficiencias en materia de planeación, gestión y financiación de inversiones. La desarticulación que ha existido entre las disposiciones normativas del nivel nacional y de los entes territoriales, ha contribuido a generar en el esquema institucional, grandes deficiencias para una gestión integral. Esto conlleva a la necesidad de redefinir y ajustar el sistema institucional en cuanto a la coordinación y orientación de la política urbana, para el fortalecimiento de la gestión pública.
- El nivel nacional debe establecer mecanismos de dirección y acompañamiento para la aprobación, seguimiento y evaluación de resultados de las estrategias que se propongan para el desarrollo urbano. Las acciones que se definan deben incorporar metodologías de seguimiento al avance y ejecución de los Planes de Ordenamiento Territorial municipales, así como a los instrumentos de planificación

intermedia. El fortalecimiento del sistema de información urbano debe permitir validar y construir entre los diferentes agentes, los mecanismos de evaluación a los compromisos adquiridos y a los resultados conseguidos.

7. EL CASO DE ESTUDIO.

El “Caso de Estudio” es una metodología de análisis donde los datos pueden ser obtenidos desde una variedad de fuentes cualitativas o cuantitativas como documentos, registros de archivos, entrevistas directas, observación directa²⁰². El caso de estudio permite la descripción si se pretende identificar los elementos clave o variables que inciden en un fenómeno, o explicativos, cuando se busca descubrir los vínculos entre las variables y el fenómeno, aportando a las relaciones observadas la suficiente racionalidad teórica.

Como se había mencionado antes, la investigación reconoce la presión y las migraciones que reciben las ciudades, y como se ha venido presentando en el desarrollo de los diversos temas aquí abordados, hoy se encuentran unos desequilibrios en la ocupación del territorio que justifican la evaluación de los modelos de desarrollo que se vienen implementando desde el nivel nacional y de los entes territoriales, para dar respuesta a unos déficit de infraestructura y vivienda ya identificados; pero otro aspecto importante, es analizar también la sostenibilidad urbana de estas propuestas de gestión territorial.

Es en los casos de aplicación donde se ve la utilización de los instrumentos; desde los documentos técnicos de soporte y formulación, se identifica la propuesta que se espera ejecutar y los aportes que brindarán al desarrollo de los polígonos propuestos en términos de urbanización y construcción. Pero también otro aspecto interesante es, la posibilidad de participación de agentes públicos y privados en una gestión asociada que busca dar equilibrio a las operaciones urbanas e inmobiliarias propuestas.

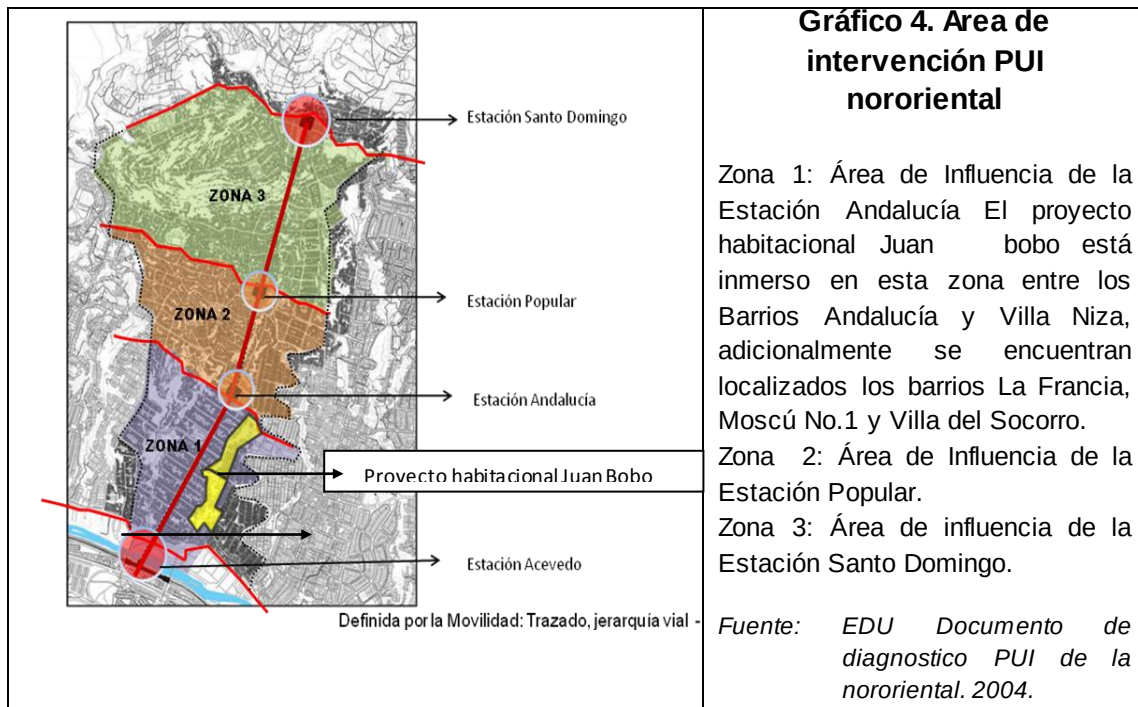
Las ciudades colombianas se han dado a la tarea de implementar los instrumentos de Ley para lograr un urbanismo que permita mejorar las deficiencias acumuladas en las últimas décadas. En los casos de estudio seleccionados, se muestran tres experiencias muy interesantes para el

²⁰² CHETTY S. (1996). The case study method for research in small – and medium – sized firms. International small business journal, vol. 5, octubre – diciembre.

desarrollo de los instrumentos de planeación y gestión del suelo adoptados en las ciudades de Bogotá, Medellín y Manizales. La investigación revisará y evaluará instrumentos como los planes parciales, los proyectos urbanos integrales – PUI y macroproyectos de interés social nacional – MISN, a partir de unas variables de análisis que den cuenta de la viabilidad urbana, social, económica y financiera de estas propuestas.

7.1 Proyecto Urbano Integral -PUI- de la Nororiental en Medellín.

El Proyecto Urbano Integral – PUI se ubica en la zona Nororiental, en la periferia de Medellín, su superficie es de 158 Hectáreas y 230 mil habitantes. Se generó de manera informal y sin planificación, a partir de la década del cincuenta del siglo pasado debido a procesos de desplazamiento rural resultado de la violencia que vivía el país y por las migraciones masivas en busca de oportunidades. Este proyecto ha beneficiado a más de 150.000 habitantes de 7 barrios La Francia, Andalucía, Villa del Socorro, Villa Niza, Popular, Granizal y Santo Domingo Savio 1 (en el área de influencia inmediata definida en la Fase I; La Fase II del PUI artículo y benefició 13 barrios en total por las intervenciones del PUI) de las Comunas 1 y 2 de la ciudad.



El área de intervención del PUI de la Comuna Nororiental en la Fase I, se definió desde la margen oriental del río Medellín – carrera 52- a la altura de la

estación del metro Acevedo hasta la carrera 32 –antigua vía al municipio de Guarne- y entre la cuenca de la quebrada La Herrera y la base del cerro Santo Domingo en el costado norte, y las cuencas de las quebradas la Juan Bobo y La Rosa en el costado sur. El caso de estudio hará énfasis en la micro zona o área de influencia metrocable Andalucía para los análisis de gestión urbana propuestos.

Los barrios de periferia de la zona norte de Medellín, históricamente han presentado grandes desequilibrios sociales como resultado del desempleo y los bajos ingresos económicos. Se suma a lo anterior, otras deficiencias en infraestructuras de servicios públicos, equipamientos comunitarios y zonas verdes públicas. Otros factores no menos importantes son la mala calidad de la educación y la deserción escolar; la insuficiencia en la organización comunitaria y la ilegalidad en la tenencia de las propiedades (por ocupaciones ilegales), el hacinamiento y la mala calidad de las viviendas, y la ocupación de muchas zonas de alto riesgo geológico.

En la actualidad se defiende que hay una importante deuda social que la ciudad tiene con quienes habitan territorios como el de la zona Nororiental, debido a²⁰³:

- La poca atención por parte de la administración municipal en la zona norte de la ciudad y el deterioro de la calidad de vida de sus habitantes.
- El desequilibrio social como causa del aumento de los corredores de miseria en zonas de riesgo.
- La baja calidad y déficit de las viviendas que presenta todo este sector.
- La baja organización y cualificación del espacio público, y su dignificación como lugar para el encuentro ciudadano.
- La ocupación indebida y el deterioro del espacio público como causa del desplazamiento rural, la privatización y ausencia de control.
- La insuficiente infraestructura educativa de calidad para la población más pobre.
- La desarticulación con un sistema integrado de transporte público masivo en el área metropolitana.
- El deterioro del medio ambiente como causa del desarrollo desordenado de la ciudad y sus sistemas de producción.

²⁰³ Convenio Interadministrativo No. 4800000316 de 2004 suscrito entre la Empresa de Desarrollo Urbano – EDU y el Departamento Administrativo de Planeación Municipal; se presenta el documento que contiene las etapas de diagnóstico y formulación que permitieron la caracterización del área de influencia de las estaciones de metrocable

- En Medellín viven 491.380 familias, de cada 100 personas 16 tienen sus necesidades básicas insatisfechas, lo que las ubica por debajo de la línea de pobreza. Muchas de estas familias se encuentran en esta zona.
- Se estima que en la ciudad hay 48.883 hogares sin vivienda, de los cuales el 95% se encuentra en el área urbana y de este porcentaje un 48% está ubicado en el norte de la ciudad. Buena parte de estas cifras se manifiestan con los mayores índices en las comunas uno y dos de la zona Nororiental.
- Mientras en la ciudad se cuenta con 4 metros cuadrados de espacio público por habitante, indicador no satisfactorio para los estándares internacionales, esa cifra es de 1.0 metro cuadrado en los barrios que serán intervenidos por el PUI. El hacinamiento también es crítico, pues hay zonas donde conviven entre 350 y 700 habitantes por hectárea. La zona nororiental presentaba los índices de desarrollo humano y calidad de vida más bajos de la ciudad.

Después de la construcción del sistema de transporte masivo metrocable, para los barrios de la zona nororiental y como mecanismo de comunicación con el resto de la ciudad, la Administración Municipal ejecuta el PUI, en las áreas de influencia de las estaciones del metrocable. Las acciones se orientaron a la recuperación y construcción de infraestructuras públicas, de elementos ambientales y adelantar procesos de regularización urbanística que incluyeron proyectos de mejoramiento y construcción de vivienda, todos ellos orientados a mejorar la calidad de vida de los habitantes de este sector.

Las diversas acciones que se ejecutaron constituyeron un aporte determinante para contribuir a disminuir el conflicto social del sector, donde fue decisiva la participación comunitaria. Además se convirtió en un modelo de intervención urbana, corresponsabilidad, fortalecimiento institucional, consolidación del espacio público, movilidad, equipamientos comunitarios y vivienda, para ser replicado en otras zonas de la ciudad con antecedentes físicos, sociales y económicos similares.

El PUI de la nororiental se definió en el Plan de Desarrollo 2004 – 2007 “Medellín, Compromiso de toda la ciudadanía”, como proyecto estratégico de la ciudad en la Línea 3, **Medellín un espacio para el encuentro ciudadano**. Para la puesta en marcha del PUI se adelantaron acciones en los siguientes componentes:

Tabla 9. Componentes para la intervención en el PUI.

La participación comunitaria	Acciones de comunicación, pedagogía, capacitación y concertación con la comunidad que permitieron definir soluciones conjuntas y mecanismos de seguimiento y veeduría.
La gestión interinstitucional	A través del trabajo coordinado de más de 16 entidades del orden municipal. Participaron el Departamento Administrativo de Planeación y las Secretarías de Hacienda, Obras Públicas, Desarrollo Social, Salud, Educación, Solidaridad, Cultura Ciudadana, Medio Ambiente, Empresas Públicas y Empresas Varias de Medellín, coordinadas por la Empresa de Desarrollo Urbano -EDU-.
La corresponsabilidad intersectorial	Se dio para facilitar la vinculación del sector privado, las organizaciones no gubernamentales, las cajas de compensación y las organizaciones comunitarias en la continuación de obras de progreso y desarrollo para los barrios. Además participaron organismos como el Área Metropolitana del Valle de Aburrá –AMVA-, el Servicio Nacional de Aprendizaje –Sena-, Viviendas de Antioquia -VIVA-, el Fondo Nacional de Vivienda, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF- y las instituciones educativas de la región.
El mejoramiento de espacios públicos y movilidad	Lugares de encuentro para la convivencia ciudadana y escenarios para el desarrollo de la vida comunitaria; mejorando la movilidad y conexión entre los barrios. Un espacio público amable, cómodo, amplio, bello, suficiente, mejoro las condiciones para la interacción en armonía de los habitantes del sector. Se construyeron y adecuaron parques barriales, calles, aceras, senderos peatonales, parques lineales de quebrada y puentes, y nuevas rutas integradas de buses.
Los equipamientos públicos	Para educación -con la educación como base para la transformación social-, centros para cultura, seguridad, sedes comunitarias y de comercio. Se destaca la construcción de un Centro de Desarrollo Empresarial para la asesoría, capacitación y acompañamiento de microempresarios; un parque biblioteca en el Cerro Santo Domingo, dos restaurantes escolares, dos depósitos de buses y una estación de Policía; dos salas de navegación en Internet y el mejoramiento de instituciones educativas y centros de salud.

La consolidación habitacional	A partir del mejoramiento, legalización y el reasentamiento de viviendas existentes. La construcción de nuevas unidades y edificios de uso mixto en las centralidades barriales del entorno de las estaciones del metrocable; edificios de borde para reubicar a las familias que ocupaban el sistema natural y Plan Terrazas, para la densificación en altura de los barrios. También el mejoramiento de las viviendas a través del programa Medellín de Color.
Inversión y Financiación	Se estimó una inversión inicial desde el Plan de Desarrollo del cuatrienio superior a los 30.000 millones de pesos. Los aportes del Municipio estaban incluidos en el presupuesto de cada dependencia, de acuerdo con el desarrollo de los proyectos. La Nación contribuyó con aportes al componente de reincorporación social, la dotación de los Centros de Desarrollo Empresarial, la cofinanciación de los puentes peatonales y asignaciones de subsidios para el mejoramiento y reubicación de viviendas. Se contó con recursos de la cooperación internacional para la construcción de las sedes de trabajo, el mejoramiento de los equipamientos comunitarios, la puesta en marcha de las acciones relacionadas con el componente ambiental y de prevención de riesgos y capital semilla para el establecimiento de un Fondo Rotatorio de Microcréditos para el Plan Terrazas y reubicación de viviendas y la puesta en marcha de proyectos productivos.

Fuente: elaboración propia a partir de: Empresa de Desarrollo Urbano – Departamento Administrativo de Planeación Municipal. (2004). Convenio interadministrativo No. 4800000316

Para la época, el PUI de la nororiental representó la mayor transformación social de la ciudad, y los resultados fueron visibles. Las tasas de homicidio, antes reconocidas en el mundo como las más altas, pasaron a estar por debajo del promedio de las ciudades latinoamericanas; la preocupación por sobrevivir cambió a una preocupación por la ciudad, por la calidad de sus bienes y servicios, por sus espacios públicos, por sus oportunidades de desarrollo. La ciudad de Medellín, pasó del miedo a la esperanza, la que comparte con el mundo sus retos e iniciativas, sus sueños y dificultades. Ha sido la oportunidad para compartir con otros países experiencias positivas, intercambios con expertos, organizaciones y líderes de diversa naturaleza, para solicitar respaldo técnico y recursos que apoyen lo que se está haciendo bien para potenciar nuevas metas de transformación en lo social, económico, político y cultural.

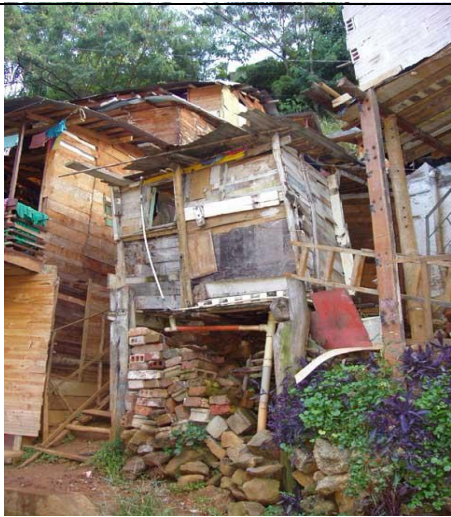
7.2 Contexto del proyecto urbano integral. Problemáticas asociadas a los barrios informales.

Los talleres de planificación previos a la intervención, permitieron construir al grupo interdisciplinario el siguiente diagnóstico de la zona, asociado a los problemas más recurrentes:

Tabla 10. Problemáticas asociadas a los barrios informales

Alto nivel de pobreza e inconformismo social	Reflejado en la violencia familiar y social, marginalización social, desnutrición, informalidad en el empleo, desequilibrio, resentimiento social y la desconfianza en el Estado; causado por la inexistencia de una economía estable municipal, poca formación para el empleo, bajo nivel de escolaridad, conflicto social de la ciudad, desplazamiento en busca de empleo y seguridad, inequidad social y baja capacitación en las organizaciones sociales.
Inapropiadas intervenciones del Estado	 Barrio Santo Domingo Savio I Se evidencia en el descontento comunitario y la poca confianza hacia el Estado, vandalismo, descoordinación de las actuaciones y desinterés por las obras públicas. Se ha destacado un Estado sin prioridades en las intervenciones, mala planeación y falta de continuidad en las obras físicas; malos o débiles efectos, politiquería, mala calidad de la información y desconocimiento del Estado de las culturas populares.

“GESTIÓN TERRITORIAL EN ZONAS DE OCUPACIÓN INFORMAL;
Caso PUI de la zona Nororiental en Medellín - COLOMBIA”

Déficit de espacio público y discontinuidad en la movilidad peatonal	 Barrio Granizal Factor asociado a la poca integración comunitaria, deterioro ambiental y la inseguridad ciudadana. Se hace más evidente a causa del hacinamiento y la discontinuidad en la movilidad peatonal. Se expresa en los largos tiempos de desplazamiento y la ineficiencia en los sistemas de transporte. se destacan la alta densificación de la zona, deficiencia de planificación y el ordenamiento territorial, apropiación individual del espacio publico y la insuficiente inversión estatal. El desconocimiento normativo es causa de la deficiencia en el espacio público; las dificultades topográficas acentúan la discontinuidad en la movilidad peatonal.	Factor asociado a la poca integración comunitaria, deterioro ambiental y la inseguridad ciudadana. Se hace más evidente a causa del hacinamiento y la discontinuidad en la movilidad peatonal. Se expresa en los largos tiempos de desplazamiento y la ineficiencia en los sistemas de transporte. se destacan la alta densificación de la zona, deficiencia de planificación y el ordenamiento territorial,
Inadecuada planeación de los equipamientos colectivos	Es manifiesta la insatisfacción de la comunidad por el deterioro, inadecuada vocación, pocos espacios disponibles y mal uso de los equipamientos colectivos existentes; así como el desarrollo de usos inapropiados.	
Déficit de vivienda	 Quebrada Juan Bobo deficientes programas y políticas habitacionales, pocos ingresos, aumento demográfico sin control, desplazamiento de la población, conflicto social, economía informal y desempleo, baja asistencia	Alto hacinamiento, presencia de viviendas en alto riesgo de construcción no convencional e inadecuada, vivienda en malas condiciones espaciales y estructurales, poca salubridad, tugurización de la zona y de las áreas despobladas y conexión fraudulenta de servicios públicos. Como causas se destacan: poca disponibilidad de terrenos y espacios,

	técnica para la construcción y dificultad de acceso a fuentes de financiación formal.	
Deterioro y agotamiento del medio ambiente	 Quebrada Juan Bobo, Barrio Andalucía	Que genera problemas de salud en los habitantes, insalubridad del medio ambiente, así como impactos negativos sobre los demás componentes físicos. Entre las causas principales que han originado este problema desarrollo urbano sin planificación, desconocimiento de políticas ambientales y de planes de manejo, falta de control estatal, bajo sentido de pertenencia, baja capacitación y motivación ambiental, e insuficientes redes sanitarias desplazamiento forzado,.

Fuente: IBID

7.3 Objetivos del PUI²⁰⁴

7.3.1 Objetivo general.

Elevar las condiciones de vida de los habitantes del área de intervención mediante la ejecución de iniciativas de desarrollo integral que acercaran la Administración Municipal con las comunidades.

7.3.2 Objetivos específicos.

El Proyecto Urbano Integral PUI de la Nororiental, buscó generar un modelo de intervención replicable, a partir de proyectos que mejoraran los estándares urbanos, orientados a dar solución a las problemáticas de los asentamientos informales del área de intervención, pero comunes a otros sectores de la ciudad, para ello se planteó:

²⁰⁴ IBID

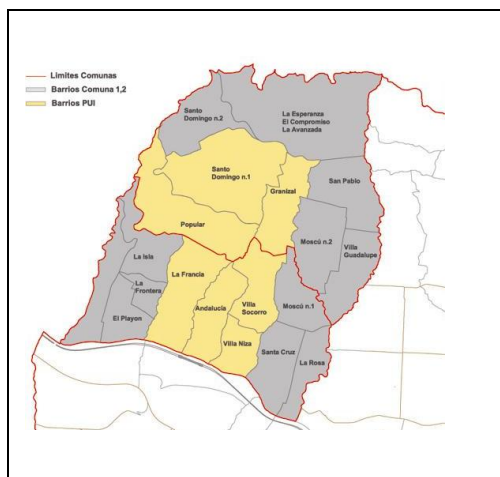
- *"Fortalecer las organizaciones comunitarias*, a través de la capacitación a líderes, acompañamiento de presupuestos participativo, realización de actividades informativas para la comunidad, de monitoreo y evaluación del proyecto y la realización de actividades de comunicación con la comunidad.
- *Promover adecuadas intervenciones del Estado*, a partir de la conformación de un comité directivo municipal, formación de mesas de trabajo con entidades públicas, promoción de acuerdos con el sector público, privado y académico y la gestión para la participación de las entidades nacionales y los agentes de cooperación internacional.
- *Re-cualificar y adecuar el espacio público*, mediante el mejoramiento de calles y la construcción de parques y plazoletas.
- *Fomentar la continuidad en la movilidad peatonal*, a partir de la conectividad interbarrial que incluye el plan de puentes peatonales y vehiculares.
- *Integrar y articular los equipamientos colectivos*, mediante la construcción de bibliotecas públicas, depósitos de buses, estaciones de policía, salas de navegación y centros de desarrollo empresarial y la adecuación y mejoramiento de determinados restaurantes escolares, centros de salud, centros educativos y escenarios deportivos.
- *Promover programas habitacionales*, mediante acciones de regularización y legalización, mejoramiento y construcción de edificios mixtos, vivienda de borde, vivienda al interior de manzana abierta y el plan terrazas.
- *Mitigar el desgaste del medio ambiente*, a través de acciones en conservación, rehabilitación y prevención como la revegetalización y reforestación, adecuación de áreas para la educación ambiental, repoblamiento de fauna y flora; construcción de sistemas de recolección y tratamiento de aguas residuales, obras de control de la erosión, manejo de residuos sólidos, recuperación de corrientes de agua; y reubicación de viviendas ubicadas en zonas de alto riesgo hidrológico e implementación de campañas de prevención, vigilancia y control sobre las cuencas de las quebradas".

7.4 Área de intervención y criterios de delimitación del área del PUI Nororiental.

Para la definición del área de intervención se tuvieron en cuenta criterios de impacto directo o indirecto sobre los barrios de las comunas mencionadas de acuerdo a las fases de ejecución de las intervenciones. Se define el área desde la margen oriental del río Medellín (Carrera 52) a la altura de la estación Acevedo hasta la antigua vía a Guarne (Carrera 32), y entre la cuenca de la quebrada “La Herrera” y la base del cerro Santo Domingo en el costado norte, y las cuencas de las quebradas Juan Bobo y La Rosa en el costado sur, a lo largo del sistema de comunicación transversal estructurado como el “Tirabuzón” en el costado sur y su continuación calle 105; y la calle 110 en el costado norte. El área agrupa los barrios La Francia, Andalucía, Villa del Socorro, Villa Niza, Popular, Granizal y Santo Domingo Savio 1.

7.4.1 Fase I

Cada estación define un área de influencia a partir del trazado de vías y entre las áreas de las cuencas de las quebradas. Cada área se asumió como zona de impacto directo (sobre los barrios) lo que permitió establecer indicadores comparativos e identificar las tendencias de desarrollo en cada una.



Fuente: IBID

Gráfico 5. Área de intervención - Fase I

Existencia de las tres estaciones (Andalucía, Popular y Santo Domingo)

Presencia de las quebradas (La Herrera, Blanquizal, Santa Ana, Granizal, La Rosa y Juan Bobo)

Configuración del trazado viario

Geomorfometría del lugar

Tabla 11. Área de intervención – Fase I

Zona de Intervención PUI de La Nororiental			
Area de influencia	Comuna	Barrios	Subtotal
Estación Andalucía  Calle 107, Barrio Andalucía	2	Andalucía La Francia Villa Niza Villa del Socorro	4 barrios
Comprende los barrios Andalucía, La Francia, Villa Niza y Villa del Socorro con una ocupación de 94ha. El área de influencia de la estación se define en el costado oriente por la Carrera 46 en límites con los barrios Villa del Socorro y Popular; al occidente, la carrera 52 paralela al río Medellín y a la estación Acevedo; al norte, la calle 110 en el barrio La Francia con la presencia de la cuenca de quebrada La Herrera y al sur, los barrios Villa Niza y Villa del Socorro definidos por la calle 105A, denominada “El Tirabuzón” influenciada por la cuenca de quebrada Juan Bobo.			
Estación Popular  Barrio Popular, quebrada La Herrera	1	Popular Granizal	2 barrios
Agrupar los barrios Popular y Granizal en un área de ocupación de 69ha. El área de influencia de la estación se define, al oriente por la carrera 37 que limita con los barrios Santo Domingo Savio 1 y Granizal, al occidente, la carrera 46 en límite con los barrios La Francia, Andalucía y Villa del Socorro; al norte, la calle 110 en el			

barrio Popular y al sur, la cuenca de quebrada La Rosa a la altura del barrio Granizal.			
Estación Santo Domingo  Calle 106, Barrio Santo Domingo Savio	1	Santo Domingo Savio 1	1 barrio
Conformada por el barrio Santo Domingo Savio 1, el cual ocupa 56ha. La zona limita al oriente por la carrera 32 en límites con los barrios Santo Domingo Savio 2, La Avanzada y La Esperanza 2; al occidente, con la carrera 37 que limita los barrios Popular y Granizal; al norte, la continuación de la carrera 42B hasta enlazar con la carrera 37 en la base del cerro Santo Domingo y al sur, la continuación del sistema transversal de la calle 105 a la altura del barrio Granizal hasta formar la calle 102 en enlace con las carreras 33D y 32.			
TOTAL			7 barrios

Fuente: IBID

7.4.2 Fase II

El trazado viario es el criterio que define las intervenciones integrando los barrios y articulando los beneficios de las acciones del PUI a las comunas 1 y 2.

Tabla 12. Área de intervención – Fase II

Zona de intervención PUI de la Nororiental			
Area de influencia	Comuna	Barrios	Subtotal
Estación Andalucía	2	El Playón La Frontera La Isla Santa Cruz Moscú 1 La Rosa	6 barrios
Estación Popular	1	Moscú 2 Villa Guadalupe	2 barrios
Estación Santo Domingo	1	San Pablo La Esperanza 2 El Compromiso La Avanzada Santo Domingo Savio 2	5 barrios
TOTAL			13 Barrios

Fuente: IBID

7.5 Antecedente de Buenas Prácticas en Mejoramiento.

Los programas de mejoramiento de barrios, tienen como objetivo general atender la pobreza extrema, garantizar la integralidad con otros programas y problemas, e integrar los asentamientos a la ciudad formal. Son procesos de intervención urbana en los asentamientos incompletos, informales, precarios, subnormales o marginales, como se los denomina; están orientados a recalificar los asentamientos social y espacialmente y a mejorar y sanear ambientalmente el barrio.

En Latinoamérica se destacan programas de nivel nacional como: el Programa Habitar-Brasil, el Programa Chile-Barrio y el Programa Nacional de Mejoramiento de Barrios, en Uruguay el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares, en Bolivia el Subprograma de Mejoramiento de Barrios y en Argentina el Programa de Mejoramiento de Barrios. Del nivel municipal, se destacan los programas Favela-Bairro y el Programa Nova Baixada de Río de Janeiro, en Bogotá, el Programa Desmarginalización de

barrios y en Medellín, el Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales PRIMED²⁰⁵.

7.6 Relaciones de Política Internacional y Nacional.

El PUI se vincula a orientaciones dadas por programas y políticas internacionales y nacionales, y la posibilidad de vincular agentes internacionales para las intervenciones.

Tabla 13. Relaciones de Política Internacional y Nacional

POLÍTICA INTERNACIONAL	Se toma como referente el Plan de Acción de la Conferencia de Asentamientos Humanos (Hábitat 1996) y los requerimientos para la participación de los Agentes de Cooperación Internacional.
Plan de acción mundial, conferencia de las Naciones Unidas. Hábitat II, Estambul 1996 ²⁰⁶	El fenómeno mundial de la urbanización, afecta la mayoría de los problemas sociales, económicos y ambientales a los que se enfrentan las ciudades y comunidades urbanas del mundo, reflejando la falta de previsión y capacidad de respuesta a este fenómeno. Los gobiernos deben adoptar estrategias de respuesta más ágiles, orientadas a mejorar los asentamientos humanos y su sostenibilidad. Los tres principios en que se basa el Plan de Acción Mundial son: compromiso, sostenibilidad e igualdad. Se propone que la comunidad se une a su gobierno para identificar problemas, metas y objetivos, movilizar recursos y evaluar resultados. Se deben comprometer todos los niveles de gobierno, organizaciones no gubernamentales (ONG) y organizaciones de base comunitarias (OBC), las asociaciones profesionales, empresas y negocios, las instituciones académicas y de investigación, las fundaciones y organismos internacionales, entre otras.
Agentes Internacionales: Cooperación Técnica	Pueden acceder entidades oficiales, nacionales, departamentales, locales y entidades privadas sin ánimo de lucro. Se requiere un responsable (en este caso la Empresa de Desarrollo Urbano EDU), una entidad oficial que avale el

²⁰⁵ CONSEJERÍA PRESIDENCIAL PARA MEDELLÍN. (1993). Estudio de Factibilidad. Pág.1.

²⁰⁶ PLAN DE ACCIÓN MUNDIAL, (1996). Conferencia Asentamientos Humanos – Hábitat. Pág. 2-3

Internacional - CTI²⁰⁷	proyecto (Departamento Administrativo de Planeación Municipal), y entidad ejecutoras (secretarías municipales y entidades descentralizadas) que desarrollen el proyecto. El PUI de la Nororiental cumple con los siguientes criterios de selección de proyectos formulados por la CTI: • Se inserta y apoya los programas del plan de desarrollo nacional y los planes de desarrollo regional y local. • Promueve y facilita la transferencia y el intercambio técnico, científico y tecnológico entre países, al aportar nuevos conocimientos y experiencias en la intervención de los asentamientos humanos. • Utiliza recursos técnicos y financieros del país, como una verdadera conjunción de esfuerzos presupuestales del país receptor de la cooperación, del nivel nacional, departamental o municipal, con los aportes internacionales. • La EDU tiene la capacidad necesaria para atender los requerimientos de la cooperación; sus objetivos y funciones cumplen como entidad ejecutora. Así como la capacidad técnica, financiera y operativa para la ejecución del proyecto, y de compartir las experiencias metodológicas y resultados, producto de la cooperación. • Existen estrategias de coordinación institucional entre las entidades participantes, nacionales o regionales. Los acuerdos o convenios requeridos para la ejecución del PUI se definieron de acuerdo a las entidades participantes. • El conocimiento adquirido por expertos representa una contrapartida para los niveles nacional, regional y local. • El PUI incluye las variables de beneficio y cobertura social, perspectiva de equidad de género e impacto ambiental.
POLÍTICA NACIONAL	En lo relacionado a la política nacional se toman como referentes el Plan de Desarrollo Nacional en su manifiesto democrático y el Plan Colombia.
Plan Nacional de Desarrollo 2002 – 2006²⁰⁸: "Hacia	El PUI aportó según el manifiesto democrático de acuerdo con sus componentes de acción: • Promovió la participación ciudadana y que los recursos

²⁰⁷ UNAD (2002). Identificación y Formulación de proyectos de Cooperación Técnica Internacional. Pág. 25-29

²⁰⁸ http://www.dnp.gov.co/01_CONT/POLITICA/PLAN.HTM

un estado comunitario"	llegaran a la gente. • Desarrolló programas para la mujer cabeza de familia. • Fomentó la participación del SENA, ONG's y la empresa privada. • Orientó mediante la participación comunitaria, la comunicación y pedagogía, a que los niños se contagiaran de ciencia, cultura y deporte. • En los componentes de Adecuación de equipamientos colectivos, La construcción de la biblioteca pública fomenta la cultura de la lectura; de Coordinación interinstitucional e intersectorial para gestionar el manejo social de los servicios públicos; en Mejoramiento de espacio público y movilidad fomenta la calidad de vida urbana y enseña a apreciar al vecino, a amar el parque y a tener una vida alegre; de ordenamiento del medio ambiente, que promueve el respeto a la variable ambiental. • El PUI genera acciones hacia la organización de los empresarios informales. • Se aportará en la construcción de viviendas sociales con la participación de las cajas de compensación para los subsidios y más plazo en crédito. El PUI permitió adelantar programas de legalización de viviendas y desmarginalización de asentamientos urbanos.
Plan Colombia²⁰⁹	<i>“El Plan Colombia es una estrategia del Gobierno Nacional para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento institucional. A través de ella se pretende generar un ambicioso plan de inversión a través de proyectos que beneficien de manera rápida y eficaz a los colombianos menos favorecidos”.</i> Los diferentes actores de gobierno, económicos, políticos y armados, depositaron la confianza para que el Plan permitiera recuperar la democracia, la justicia, la integridad territorial, la generación de condiciones para empleo, el respeto por los derechos humanos y la conservación del orden público, entre otros; compartiendo el objetivo común de generar las condiciones propicias para construir una paz sostenible y el fortalecimiento del Estado.
POLÍTICA MUNICIPAL	Directamente relacionada con el Plan de Desarrollo Municipal 2004-2007, el Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín POT y los convenios interadministrativos, en el cual el Proyecto

²⁰⁹ <http://www.plancolombia.gov.co/>

	Urbano Integral PUI de la Nororiental se inserta.
Plan de Desarrollo Municipal²¹⁰ “Medellín, Compromiso de toda la ciudadanía” 2004-2007 Acuerdo 03 de 2004	El PUI se inserta en el componente de proyectos estratégicos de ciudad, línea 3 “Medellín un espacio para el encuentro ciudadano”; igualmente actúa de manera significativa en los demás componentes de la línea como son Espacio público, Movilidad y transporte, Medio ambiente y Vivienda y hábitat. La línea 1 “Medellín gobernable y participativa” orienta las acciones de participación comunitaria, comunicación y pedagogía y Coordinación interinstitucional e intersectorial. La línea 2, “Medellín social e incluyente”, incluye componentes como Mejoramiento de espacio público y movilidad, adecuación de equipamientos colectivos, consolidación habitacional y ordenamiento del medio ambiente. La línea 3, “Medellín un espacio para el encuentro ciudadano” y la línea 4 “Medellín productiva, competitiva y solidaria, orientan las diferentes acciones del PUI; y se destaca, la promoción del desarrollo humano integral para mejorar la calidad de vida de los habitantes de la ciudad.
Plan de Ordenamiento Territorial – POT Acuerdo 62 de 1999	El Plan de Ordenamiento Territorial POT desde su imaginario de ciudad ²¹¹ , objetivos estratégicos y las políticas, oriento las intervenciones en las áreas de influencia de las estaciones de metrocable. Se destaca: contribuir desde el ordenamiento a la construcción de una ciudad equitativa y a la consolidación de una cultura de planeación y gestión urbanística democrática y participativa.
POLÍTICA INSTITUCIONAL	La Empresa de Desarrollo Urbano – EDU- fue la responsable de la coordinación de los agentes de desarrollo e instituciones, para el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes en el área de intervención.
Empresa de Desarrollo Urbano – EDU - Decreto 158 de 2002	<i>“La EDU tiene por objeto el desarrollo de Proyectos Urbanos Integrales PUI, para el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos, a través de tratamientos urbanos tales como la renovación urbana, el mejoramiento barrial, la consolidación, desarrollo, redesarrollo, conservación y recuperación, desde los componente de espacio público, vivienda, movilidad y equipamientos”.</i> A través de convenios interadministrativos con el sector público;

²¹⁰ ALCALDÍA DE MEDELLÍN, Plan de Desarrollo Municipal 2004-2007. Medellín, Compromiso de toda la ciudadanía.

²¹¹ Ciudad competitiva, ambientalmente sostenible, socialmente equilibrada, acogedora e integrada espacial y funcionalmente a partir de los ejes estructurantes y del sistema de centralidades. CONSEJO DE MEDELLÍN, Plan de Ordenamiento Territorial. (1999). Pág. 3

**“GESTIÓN TERRITORIAL EN ZONAS DE OCUPACIÓN INFORMAL;
Caso PUI de la zona Nororiental en Medellín - COLOMBIA”**

	alianzas, contratos o asociaciones con el sector privado, se trazaron estrategias facilitadoras para el desarrollo y cumplimiento de los objetivos del Programa Acciones con Mi Barrio.
Politécnico Jaime Isaza Cadavid	Se destacan los siguientes convenios interadministrativos ²¹² con el Municipio de Medellín.
Convenio 188 de 2003	En el año 2003 diseñó proyectos específicos de propuesta urbana para el Barrio Santo Domingo Savio 1 del polígono Z1_CN3_1 en la zona nororiental de la ciudad, etapa I. Desarrolló la propuesta de reasentamiento en altura y proyectos específicos para el Parque Natural Cerro Santo Domingo y actualizó datos físicos del sector en cuanto a usos del suelo, la vocación comercial, de servicio e industrial; el espacio público y el diagnóstico de vivienda (tenencia y localización según aptitud del suelo).
Convenio 158 de 2003	En el año 2003, ejecuta un modelo espacial como solución a los problemas y oportunidades de las zonas alta, baja y centro oriental de las Comunas 1 y 2, con el fin de darle continuidad a los programas de mejoramiento de los asentamientos informales. Se definen acciones para protección a moradores, el espacio público como estructurante de ciudad, la seguridad alimentaria y la agricultura urbana, el reconocimiento del acervo cultural, el manejo y control de los bordes urbanos y las prácticas urbano rurales. La parte baja se caracterizaba por actividad urbana, integración a la ciudad con el sistema metro, por su espacio público como estructurante de ciudad, centros de barrio, manejo, control y re-densificación de los usos en el borde del río Medellín.
Convenio 017 de 2002	Actualizó la formación catastral. Propuso un proyecto urbano para el sector, y promovió la titulación, legalización constructiva y la regularización urbanística de la zona nororiental de Medellín. Se dieron lineamientos en los componentes sociales, jurídicos, urbanísticos y técnicos (incluyendo un análisis geológico). El diagnóstico permitió la identificación y la definición de acciones para el fortalecimiento de las centralidades vecinales, el mejoramiento de la movilidad y la conectividad mediante la adecuación de calles, senderos y andenes; la generación de

²¹² VALBUENA MADERO, FERNANDO y grupo interdisciplinario (2004). Convenios interadministrativos Politécnico Jaime Isaza Cadavid - JIC – Departamento Administrativo de Planeación.

	nuevos espacios públicos, la vinculación del suelo de protección como espacio público efectivo y la reubicación de viviendas (en la misma zona) que invadían áreas de protección.
Convenio 242 de 2002	Consolido la información básica por barrio, manzana y número real de predios factibles de ser titulados en las fases de regularización y legalización urbanística que adelantaba la administración en 21 barrios de la ciudad.
Empresa Metro de Medellín	La empresa Metro de Medellín contrató en el año 2002, el estudio de suelos y diseño geotécnico de las fundaciones para las estructuras de la vía colectora de la calle 107. La zona del PUI recibe del metrocable 9.000m² de urbanismo²¹³ en el entorno de las estaciones, mejoramiento de la accesibilidad al sector, implementación de tecnología limpia en la línea permitiendo cero emisiones de gases contaminantes y eficiencia energética, como contribución ambiental, así como la siembra de árboles y arbustos. Con las obras adelantadas se han beneficiado en total 350.000 habitantes de la zona nororiental de Medellín, brindando calidad de vida representada en economía y un considerable ahorro de tiempo en sus desplazamientos. Desde el año 2000 hubo presencia permanente en los barrios del área de influencia directa del proyecto, con actividades formativas, culturales y lúdicas, para validar las obras y despertar un sentimiento de pertenencia hacia la nueva línea del Metro de Medellín, y se dejaron las bases de una participación comunitaria organizada y representativa.
Empresas Públicas de Medellín (EPP)	Como empresa prestadora de servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, energía, distribución de gas combustible y telecomunicaciones; representa para el PUI de la Nororiental un agente asesor y ejecutor en la consolidación de las obras físicas en el área de intervención y en el ordenamiento del medio ambiente. Además acompañó el mejoramiento de los diferentes componentes ya identificados.
Secretaría de Obras Públicas (OOPP)	Diseñó, construyó y conservó la infraestructura de uso público y edificaciones e instalaciones del Municipio de Medellín; y en alianza con el INDER como instituto que planea, programa, ejecuta y realiza seguimiento y control de las actividades deportivas y recreativas, así como aquellas sobre el uso del tiempo libre, y con la participación de la EDU, construyeron estrategias de intervención que permitieron dar continuidad al

²¹³ <http://www.metrodemedellin.org.co/portal/>

**“GESTIÓN TERRITORIAL EN ZONAS DE OCUPACIÓN INFORMAL;
Caso PUI de la zona Nororiental en Medellín - COLOMBIA”**

	mejoramiento de los barrios en el área de intervención e integrar las acciones formuladas en los componentes del PUI. Entre las obras mas representativas se encuentran: en la Estación Andalucía “Parque metrocable Uno” y en la estación Santo Domingo los parques “La Candelaria” y “El Mirador”. El paseo urbano de la calle 107, la construcción del puente peatonal a la altura de la carrera 48C en la estación Andalucía, la construcción de la Calle 106 para la conformación del sistema de espacio público en la estación Santo Domingo.
Secretaría de Desarrollo Social (SDS)	La participación de esta Secretaria fue promover, gestionar y ejecutar los planes, programas y proyectos, y la administración de los instrumentos de financiación y mejoramiento habitacional; así como promover la participación y el desarrollo comunitario, el mejoramiento de vivienda y el equipamiento comunitario. Sus aportes han sido significativos en la construcción de una política de reasentamiento de población y en las discusiones que flexibilicen la financiación de programas habitacionales. También acompañó el proyecto de Recuperación ambiental de la quebrada Juan Bobo – Proyecto habitacional y del entorno.
Departamento de Planeación Municipal (DAP)	Definió y configuró el modelo de desarrollo integral para el municipio de Medellín en un entorno regional, nacional e internacional, mediante procesos interactivos de prospectiva, integrando la planeación social, económica y física. También presto apoyo técnico, jurídico y financiero a los diferentes componentes del PUI.
Secretaría de Medio Ambiente (SMA)	Encargada de la definición de política, ordenamiento, manejo y gestión de los recursos naturales y del medio ambiente; de prevenir y atender los desastres en la ciudad, investigar, planear y asesorar en materia ambiental; creando así una cultura del medio ambiente para la preservación de las cuencas y microcuencas hidrográficas, el aire y la tierra. Encargada de acompañar el diagnóstico para la recuperación ambiental de la quebrada Juan Bobo y el Parque Lineal en la quebrada La Herrera.
Área Metropolitana del Valle de Aburrá – AMVA-	Encargada de programar y coordinar el desarrollo armónico de la subregión, y hacer más racional la prestación de los servicios públicos, ejecutar obras y asumir políticas y decisiones que convengan al beneficio común; regula la normativa frente a los retiros de las fuentes hidrológicas y el manejo de las quebradas en compañía de la Secretaría del Medio Ambiente, definiendo la viabilidad de los proyectos.

	Apoyo con recursos en el componente de consolidación habitacional con el fin de recuperar áreas de los sistemas naturales ocupados, y beneficiar familias que habitaban en zonas de riesgo.

Fuente: IBID

7.7 Modelo de Gestión del PUI.

EL modelo de gestión definió una serie de estrategias de intervención para la ejecución del primer PUI, reconociendo la realidad físico espacial y socio económica que presentaba la zona nororiental de Medellín, de forma que el modelo resultara eficiente y lograra ejecutar los proyectos definidos e implementar la política de desarrollo nacional a partir de la coordinada participación de los diversos agentes y lograr la racional utilización de los recursos.

El modelo de gestión actúa como un sistema operativo que define los mecanismos de acción para identificar el potencial que presenta los barrios a intervenir. Dada la complejidad de los PUI, se propone una política eficaz en el tratamiento urbano propuesto para dicho territorio, y dado el compromiso social adquirido con la comunidad. El proceso de gestión se basó en el principio de participación de los actores institucionales, intersectoriales y comunitarios que dieran soporte a la política municipal propuesta.

7.8 Fases del Proyecto

Para la ejecución del PUI se definieron una serie de fases que se describen a continuación:

Tabla 14. Fases de ejecución del PUI.

Fase de pre-inversión	Permitió evaluar las propuestas técnico económicas de los proyectos estratégicos definidos, identificar el grupo asesor, operativo y directivo. Dimensiono alcances y oportunidades de las diferentes acciones y posibles resultados.
Fase de aplicación	Evaluó la conveniencia de las propuestas para sugerir la asignación de recursos por parte de la administración. Se validaron los estudios preliminares y estudios de impacto; elaboró la estructura de financiación; definió objetivos, metas, actividades, costos, cronograma de actividades, organización de obra, planos de construcción y términos de contratación, para obtener el documento de factibilidad para la definición del proyecto, su viabilidad, indicadores y programación para la ejecución.
Fase de extensión	Identificó la factibilidad de lograr los objetivos propuestos, la asignación de recursos, ejecución física y supervisión; así como beneficios a la comunidad, verificación de resultados (calidad, cantidad y tiempo).
Fase de evaluación	Identificó los logros de los beneficios esperados con el proyecto y dio pautas para acciones de monitoreo y operación.

Fuente: IBID

7.9 Esquema Operativo

El modelo de gestión se diferenció de las acciones convencionales por la decidida participación de los sectores público, privado y la comunidad; proponiendo un nuevo concepto habitacional y de diseño urbano; proyecto que identificó claramente las responsabilidades y compromisos de cada uno de los participantes.

Tabla 15. Esquema operativo del PUI.

Grupo asesor institucional	Contó con la participación de las Gerencias Auxiliares (Diseño Urbano, Gestión Urbana y Vivienda, Ejecución de Proyectos y Administrativa Financiera) lideradas por la Gerencia General, expertos en la gestión de proyectos que orientaron, asesoraron y apoyaron la gerencia del proyecto; y al grupo operativo para garantizar cumplimiento, integración y toma de decisiones adecuadas.
Gerencia del	Encargada de la coordinación interinstitucional; acoger decisiones

proyecto	del grupo asesor y de la coordinación del proyecto. Gestionó recursos, definió alcances, calidad, tiempo, costo, compras, recurso humano y riesgo, y verificó las acciones y obras físicas del proyecto, la gestión social y la estrategia de comunicación.
Director de ejecución	Responsable de la gestión de los recursos humanos, técnicos y financieros requeridos, apoyado por un grupo técnico; encargado de validar la factibilidad del proyecto, el seguimiento a los objetivos; apoyar la gerencia del proyecto, supervisar y hacer seguimiento de algunas obras, asesorar cambios y ajustes.
Grupo de apoyo	Ejecutó actividades administrativas y de apoyo al eficiente desempeño del grupo operativo; supervisó el estado de la infraestructura física necesaria para operar el proyecto.
Grupo operativo	Grupo interdisciplinario encargado del desarrollo del proyecto mediante el apoyo permanente a las gestiones de la gerencia y la coordinación del proyecto; encargado de la validación del cronograma, de los cambios, de cumplir con las metas propuestas.
Grupo asesor municipal	Facilitador de la gestión de la gerencia y coordinación del proyecto; tiene en cuenta recomendaciones de la Administración Municipal; diseñó formatos para el seguimiento de las actividades y el grupo asesor institucional. Aportó información para el desarrollo y monitoreo del proyecto. Con la ejecución del PUI se puede garantizar dar continuidad a las acciones y consolidar grupos operativos para el trabajo en problemáticas urbanas específicas.

Fuente: IBID

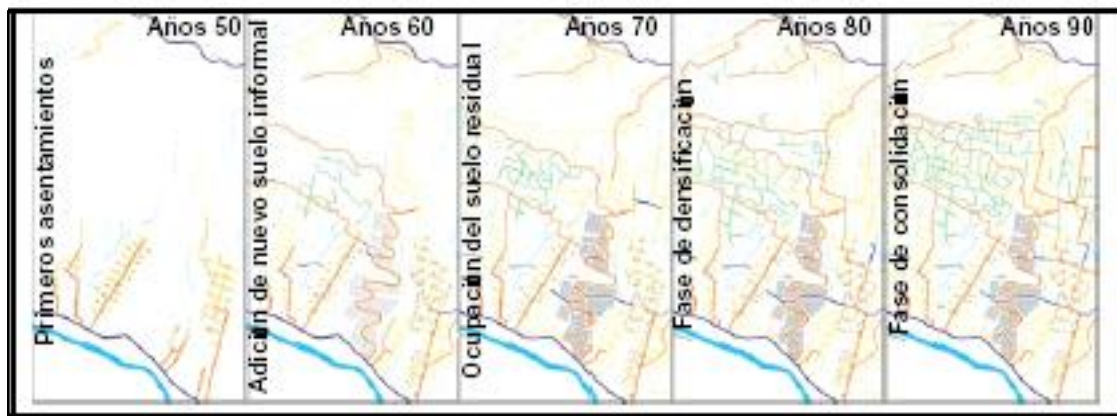
La estrategia de un proyecto como el PUI radicó en realizar intervenciones de impacto, a partir del desarrollo de grandes infraestructuras que permitieron la concurrencia de acciones sectoriales integrales, capaces de desmarginalizar en este caso el nororiente y articularlo con la ciudad, buscando mejorar el equilibrio social de Medellín.

7.10 Antecedentes urbanos del sector. Fase de ocupación y evolución histórica²¹⁴.

²¹⁴ Consultado en: Empresa de Desarrollo Urbano –EDU- Departamento Administrativo de Planeación –DAP- Medellín. (2004). Convenio 4800000316. Informe final. PUI NORORIENTAL. Etapa de DIAGNÓSTICO y FORMULACIÓN.

Hacia las décadas del cuarenta y cincuenta del Siglo XX, fue notorio el crecimiento acelerado de la ciudad de Medellín, y se da inicio a la formación de los primeros asentamientos en ladera que hoy hacen parte de las comunas 1 y 2. En el sector, los límites urbanos los marcaban los barrios Berlín, San Isidro y Aranjuez; que contaron con un proceso formal de urbanización. El barrio Andalucía inicio su proceso de desarrollo en el año 1950 por una entidad llamada Casas de la Divina Providencia, como una urbanización planificada de forma reticular y ordenada a partir de los elementos naturales como La quebrada La Herrera al norte, la quebrada Juan Bobo al sur y como elementos construidos las Calles 107 y 103 denominada Tirabuzón. En esta época empiezan a aparecer de manera dispersa, algunos asentamientos a lo largo de la carrera 52, única vía estructurante existente en la zona. Otros asentamientos informales fueron separados por la estructura geográfica del área, caracterizada por un sistema de quebradas como La Herrera, Juan Bobo, La Rosa y Blanquizala que delimitan en dirección norte sur los barrios Andalucía, La Francia, Moscú 1 y Santa Cruz, que dificultaba la integración físico espacial. Ya contaban con algún nivel de consolidación.

Gráfico 6. Fase de ocupación por décadas.



Proceso de desarrollo urbanístico de la zona Nororiental de Medellín.

Zona Nororiental, décadas del 50 al 90. Fase de consolidación.

Fuente: elaboración propia a partir del Convenio 4800000316 de 2004 EDU – DAP Medellín.

Para la época, los barrios Andalucía, La Francia, Moscú 1 y Santa Cruz, presentaban trazados geométricos en sus vías (teniendo en cuenta la difícil topografía de la zona) resultado de las acciones de parcelación adelantadas. Ya se evidenciaba la Calle 107 única vía de acceso al barrio Andalucía; y de forma transversalmente se derivaban una serie de vías que terminan en los bordes de las quebradas La Herrera y Juan Bobo, por donde se accedía a las viviendas que

empezaron a aparecer por todo el barrio. Separado al norte por la quebrada La Herrera, se encontraba el barrio La Francia. En su trazado vial todavía incompleto, se demarcaba la calle 110 que también era el único acceso al sector. Para la época, la densidad habitacional era mayor en los barrios Santa Cruz y Moscó; sin embargo, no se evidenciaba ningún tipo de equipamiento colectivo y la mayoría de los trazados viales eran de tipo peatonal. Estos desarrollos urbanos según lo confirma la información existente²¹⁵ sobre la zona, fueron generados de manera informal, resultado de la parcelación y venta ilegal de lotes de fincas privadas del sector. Para la época, no se había generado la fase de urbanización y la edificación se hacía por autoconstrucción.

En la década de los años sesenta, se presenta una nueva adición de suelo informal; el sector se sigue transformando por la presencia de nuevos asentamientos de diferente procedencia que se fueron asentando en los espacios libres en la zona. Entre los barrios Andalucía y Santa Cruz, aparecen los barrios Villa Niza y Villa del Socorro, resultado de operaciones públicas orientadas a responder al problema de la informalidad y del déficit de vivienda de social que ya presentaba América Latina.

En los barrios Villa Niza y Villa del Socorro, el trazado vial principal es diferente a la retícula de la década de los años 50; se desarrolla una única vía vehicular estructurante de forma sinusoidal, denominada “el Tirabuzón”; y para el acceso a las viviendas se utilizaban unas calles rectas y de sección reducida. Los predios o lotes eran iguales en forma y tamaño, con la característica de ser más pequeños que en los barrios informales de la zona, porque se trataba de generar el mayor número posible de viviendas. Empieza a aparecer un proceso edificatorio de desarrollos formales de vivienda a lo largo del Tirabuzón; también se empieza a consolidar la actual centralidad barrial de Villa del Socorro con edificios e infraestructuras urbanas.

Los barrios Granizal, Popular 1 y 2, y Santo Domingo 1, empezaron a ocupar por una serie de invasiones las laderas. En cuanto a infraestructuras, aparecieron las futuras carreras 46 y 42B y la calle 105, que pasarían a ser los ejes estructurantes y articuladores de la parte alta del sector; desde estos ejes se generaron numerosos senderos peatonales, de uso continuo por parte de los habitantes de la zona. Y con la presencia activa de la iglesia en el sector, se inició la construcción de los primeros equipamientos.

²¹⁵ GLORIA NARANJO GIRALDO en su libro: *Medellín en Zonas*, describe ampliamente los inicios y forma de ocupación de esta zona de la ciudad.

Como producto de nuevos procesos de invasión, aparecieron los barrios Santo Domingo 1 y La Esperanza, localizados en la parte alta del Cerro Santo Domingo, sobre la antigua vía a Guarne, vía regional entre la zona y la ciudad.

Los barrios más cercanos al río Medellín, se fueron consolidando lentamente y mostrando su forma urbana definitiva, como en el caso de La Francia. Los procesos de invasión no se detienen y empezaron a afectar las márgenes y cauces de las quebradas. Solamente la quebrada La Rosa, por su difícil situación topográfica, no permitió la edificación.

En 1970 ya era visible la ocupación de las franjas perimetrales de la ciudad en las laderas orientales y occidentales, como consecuencia de los desplazamientos rurales a las zonas urbanas y también por la violencia política del país. Se produjo entonces una colonización que afectó a la mayoría de las ciudades Colombianas. La zona nororiental de Medellín ya presentaba un estado de formación bien definido.

Los asentamientos o barrios como Moscú 2, La Isla y el Playón de Los Comuneros, ocuparon las últimas fincas de la zona. Fue una etapa de relleno de áreas baldías y conectividad entre los barrios, pues ya contaban con pequeñas operaciones del estado en adecuaciones de infraestructura vial. Según las tipologías de los asentamientos, la parte baja la comprenden urbanizaciones ilegales y algunos desarrollos formales (que coinciden con la actual comuna 2). La parte alta, que coincide con la actual comuna 1, agrupa otros barrios de invasión. Se identificó también la existencia de asentamientos de invasión por población que emigró del suroeste de Antioquia y se asentó en torno a las quebradas y otros sectores que no alcanzaron la urbanización planificada; se consideró este desarrollo de tipo mixto, ya que presentó una estructura orgánica (resultado de la ocupación ilegal) conectada y entre mezclada con el sistema reticular planificado.

Estos barrios mostraban acciones planificadas, constituyendo una malla vial ortogonal, dentro de las que se destaca la calle 107, que se constituye como única vía de acceso al barrio Andalucía y el primer tramo de la calle 110, único acceso al barrio La Francia.

La presencia de la vivienda, era aún poco densificada en los barrios Andalucía y La Francia, sin embargo barrios como Santa Cruz y Moscú presentaban un estado más avanzado de consolidación. Estos asentamientos fueron de origen

informal y resultado de la parcelación y venta ilegal de unas fincas privadas localizadas en el sector. Para ese momento las acciones de urbanización y edificación se hacen por autoconstrucción.

Hacia la década del sesenta, el sector se seguía transformando por la presencia de nuevos asentamientos. Entre los barrios Andalucía y Santa Cruz aparecen los barrios Villa Niza y Villa del Socorro generados como operaciones públicas para cubrir el déficit de vivienda social. Se observaba una serie de módulos de vivienda localizados a lo largo del acceso al barrio denominado “El Tirabuzón”. Los lotes resultantes fueron de menor tamaño que en los barrios informales dada la necesidad de generar el mayor número de soluciones de vivienda.

Al mismo tiempo se empezó a ver en las laderas una multitud de otro tipo de asentamientos que fueron el resultado de una serie de invasiones en la zona. Fueron los barrios Granizal, Popular 1 y 2 y Santo Domingo 1, mostrando una continuación del proceso de “colonización urbana”. Aparecen algunas carreteras sin pavimento y en su mayoría la movilidad se dio por senderos peatonales. Los barrios preexistentes lentamente se consolidaban, como en el caso de La Francia, que ya mostraba una forma urbana más definida.

En los años setenta la zona nororiental ya presentaba un estado de formación bien definido. Las últimas fincas habían sido ocupadas por nuevos asentamientos como Moscú 2, La Isla y el Playón de Los Comuneros. Es una etapa de relleno y conexión, ya que por un lado los asentamientos habían ido ocupando el terreno baldío, y por otro, aparecieron las primeras conexiones entre los barrios, prueba de la intervención estatal con pequeñas operaciones en la infraestructura vial.

Territorialmente se dieron unas tipologías más definidas: la parte baja la conformaban las urbanizaciones ilegales y los desarrollos formales de las intervenciones estatales (que coinciden con la actual comuna 2), y la parte alta, con un entramado orgánico (que coincide con la actual comuna 1). Por primera vez en el área se produjo una comunicación en sentido norte sur. El Tirabuzón y la calle 107 continúan su rol de ejes estructurantes y de accesos preferenciales a la zona.

Surge el barrio Popular que se desarrolló mediante un sistema arbóreo de movilidad que parte de vías estructurantes antes planificadas (carrera 42 B y carrera la 37) y la población que emigra de los pueblos Antioqueños del nordeste. De forma espontánea, por la creciente y paulatina densidad demográfica, se

construyes los conectores peatonales y vehiculares que llegan a estas vías sin ninguna planificación. Dicho desplazamiento de la población del área rural al sector, generó en cuestión de diez años (70 y 80) una elevada densidad demográfica que deficiencia y sobrepasa la infraestructura Planificada en los 60, generando graves problemas de conectividad, ambientales y de ocupación indebida del suelo, además en condiciones de alta pobreza por la falta de oportunidades laborales de su población.

El nivel de densificación continúa en aumentado a lo largo de todo el sector, así como el tamaño de las edificaciones, que crecían en superficie y altura; disminuyendo el espacio libre por las continuas invasiones principalmente a lo largo de las cuencas de las quebradas La Herrera y Juan Bobo.

En la parte baja aparecieron los primeros puentes de tipo vehicular que conectaron los barrios Andalucía con La Francia, Villa del Socorro con Santa Cruz y La Rosa; fue la primera vez que se produjo una comunicación en sentido norte sur. El Tirabuzón y la calle 107 continuaron su rol de ejes estructurantes y de accesos preferenciales a la zona. Desde estos ejes, que delimitaron perimetralmente los barrios; se estructuran algunos trazados internos de distribución que se acomodaron a las curvas de nivel y a las fuertes condicionantes del terreno, adquiriendo espontáneamente su propia forma y jerarquía. Por las carreras 30 y 34 aparecieron las primeras conexiones vehiculares entre los barrios de la ladera y la parte alta del cerro Santo Domingo; zona que también evidencio fenómenos de invasión desde la base hasta la cima.

En los años ochenta se logró consolidar un poco más el sector; aumentó su densidad por la ocupación de retiros de quebradas y aumentaba también la altura de las edificaciones; disminuyo el espacio libre, debido a los continuos fenómenos de invasión, principalmente a lo largo de las cuencas de las quebradas La Herrera y Juan Bobo. Se definieron también nuevos trazados viales. La topografía, el tipo de habitantes y la manera como se asentaron en el sector, le dieron un carácter distintivo a estos barrios de invasión; fenómeno que hizo que estos sectores sobresalieran como una aglomeración urbana sin límites definidos, con excepción de los quiebres de las cuencas de quebradas. Se conformaron los barrios Santo Domingo No 1 y 2, enmarcados dentro del conflicto moderno político y de los grupos armados al margen de la Ley, con un total aislamiento del resto de la ciudad.

A nivel barrial continúa el proceso de densificación y se generaron nuevas vías peatonales, entre ellas se distingue la carrera 37, que por su continuidad espacial, representa un eje estructurante del sector. La morfología del terreno, la alta densificación de la zona y sumado a las problemáticas sociales y económicas, hicieron que las milicias urbanas dominaran el territorio y lo zonificaran a partir de "cuadras arriba y cuadras abajo" y del paso de una quebrada a la otra, obligando esto a la restricción de las personas a ciertos lugares, e influyendo así en las relaciones entre los sectores y en la apropiación del espacio público. Aún así, el sector continuaba su proceso de consolidación y densificación.

La evolución que han tenido los barrios Villa Socorro y Villa Niza, los cuales fueron construidos mediante desarrollos formales de manera convencional y visible hasta la década de los noventa, se empezaron a mezclar visualmente con las urbanizaciones ilegales y las invasiones. Esta particularidad demostraba las adiciones por autoconstrucción de nuevos niveles en estos asentamientos e igualmente se convirtió en un indicador del proceso de densificación en altura de las viviendas de toda la zona.

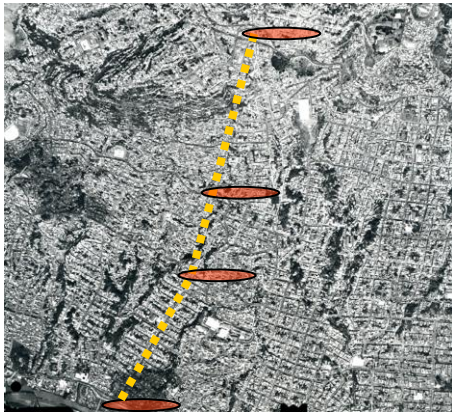


**Gráfico 7. Zona Nororiental
década de 2000.**

Mezcla de barrios formales y asentamientos dispersos.

*Fuente: Convenio 4800000316 de 2004
EDU – DAP Medellín*

-  Estaciones metrocable
-  Eje metrocable

Para el año 2000, el sector llega a su fase de consolidación, sin variar mucho de su estado actual excepto por la construcción del sistema de transporte masivo de metrocable y de las obras complementarias de urbanismo. El polígono de estudio conserva en la última década, las características de trazado urbano que se han descrito, lo que sigue variando es, el proceso de consolidación y densificación.

Con respecto a la dotación de servicios e infraestructuras públicas, la zona se considera dotada en la mayoría de sus sectores; con vías de buenas especificaciones técnicas, adecuados equipamientos colectivos, con iluminación pública, y servicios básicos. Se continua la consolidación de la malla vial con la

ejecución de la conexión entre el barrio Villa del Socorro y Moscú 1. Las diversas intervenciones adelantadas dan cuenta de la transformación y desarrollo de una zona informal urbana y con muchas deficiencias desde su inicio, que con diversos programas de titulación, legalización y regularización urbanística de iniciativa pública, han mejorado sustancialmente las carencias del sector, no solo en lo físico espacial, sino en lo social y económico, a través de diversos programas de capacitación, educación y cultura que en la actualidad son frecuentes en la zona.

En el diagnóstico del POT, Acuerdo 46 de 2006, Medellín tenía un 25% de su territorio en barrios con diferentes niveles de marginalidad, que ocupan 2.400 hectáreas –ha-, de las cuales 900 ha se encuentran en el tratamiento de Mejoramiento Integral (MI). Son asentamientos en condiciones de precariedad y segregación socio espacial, y 1500 ha en Consolidación nivel 3, con un déficit crítico en dotación de infraestructura, espacio público y equipamientos, pero con mejores niveles de consolidación e integración a la ciudad formal.

7.11 Caracterización de diferentes componentes en la nororiental.

Tabla 16. Caracterización por Componentes.

Ambiental	El sector de la nororiental comprende dos pisos térmicos, el primero, es una franja que va desde los 1470 hasta la cota 2000, denominado piso térmico templado. La otra franja, mas angosta, comprende desde la cota 2000 a la 2500 aproximadamente, y corresponde al piso frío. Las temperaturas en el año van desde los 20°C en la parte baja y media de las cuencas hasta los 15°C en la parte superior. Se registra una precipitación de 1500 mm/año, siendo abril, mayo, junio, septiembre, octubre y noviembre los meses mas lluviosos. La cobertura vegetal en la parte alta es de rastrojos bajos y plantaciones forestales. En la parte media y baja predomina el suelo urbano con diversidad de usos.
Recurso hídrico y Cuencas Hidrográficas	El recurso hídrico presenta una alta intervención debido al desarrollo urbanístico de la zona, ocupando áreas de retiro y zonas de protección de quebradas; los niveles de contaminación son altos por vertimientos de residuos sólidos y líquidos. El polígono de estudio se ubica en las cuencas de las quebradas La Rosa, Juan Bobo, La Herrera, La Francia, El Burro y La Seca o Negra. La cuenca mayor corresponde al río Medellín a la que tributan todas las aguas del polígono.
Retiros	Los retiros a las corrientes de agua están reglamentados por el Plan de Ordenamiento Territorial municipal. Son fajas laterales de terreno

Normativos	paralelas a las líneas de máxima inundación o a los bordes del canal natural o artificial; sirven como faja de protección contra inundaciones y desbordamientos y para conservar el recurso hidrológico; brindar estabilidad a los taludes laterales del cañón de la corriente natural; hacer posibles servidumbres de paso para la extensión de redes de servicios públicos y mantenimiento del cauce; proporcionar áreas ornamentales, de recreación y para senderos peatonales ecológicos. En el polígono de estudio se tienen retiros normativos de 60 metros al río Medellín, 30 metros a la quebrada La Seca en Santo Domingo Savio No 2, 25 metros a las quebradas Carevieja y La Rosa en el Barrio Granizal, 20 metros en algunos tramos de las quebradas, El Burro, La Francia, La Herrera, la Blanquizala y La Seca. Retiros de 15 metros se ubican en pequeños tramos de la quebrada Santa Ana, Herrera y Juan Bobo en su parte alta. El retiro de 10 metros se aplica donde hay estructuras hidráulicas y en general aplica a todas las quebradas del área de estudio. Se puede afirmar que los retiros a las corrientes de agua de la zona se encuentran ocupados con viviendas. Las zonas libres presentan altas restricciones por pendiente lo cual ha dificultado su ocupación.
Recurso Suelo	Los estudios técnicos adelantados produjeron la zonificación de la aptitud geológica para el uso y ocupación del suelo. Morfometría. Hace referencia a las pendientes: Rango 0-10%.localizados hacia áreas de depósitos aluviales, terrazas y conos deyección, en terrenos modificados por acción antrópica (terraceos, llenos, terraplenes). Se encuentran en el costado occidental del polígono de estudio, principalmente entre el río Medellín y la carrera 52. Rango 10-25%. Se encuentra principalmente hacia los barrios Andalucía (alrededor de la calle 107), en La Francia, en Villa Niza, en la parte alta del cerro Santo Domingo. En Granizal y Popular se encuentra mezclada con otros rangos por la irregularidad topográfica. Las pendientes cercanas al límite superior del rango condicionan los diseños urbanísticos. Rango 25-40%. Se encuentra hacia los cañones de las quebradas Juan Bobo, La Herrera y La Bermejala, marcando el cambio de pendiente de zonas de pendientes suaves con pendientes fuertes. Se encuentra disperso este rango en el barrio Popular y hacia la parte alta de Villa del Socorro. Este rango condiciona fuertemente el diseño urbanístico y se requieren obras especiales de ingeniería para contener taludes y controlar la escorrentía. Rango 40-60%. Se localizan en los cañones de las quebradas la

	Herrera y Juan Bobo, en las vertientes irregulares que conforman el barrio Popular y en el Cerro Santo Domingo. Este rango no soporta urbanizaciones continuas y en muchos casos tampoco la vivienda aislada; es un rango crítico para procesos urbanos; requiere de costos excesivos para su adecuación y manejo. Pendientes mayores del 60%. Ocupan los cañones de las quebradas La Rosa, La Herrera, Juan Bobo, y los nacimientos de la quebrada El Burro. Es la pendiente más representativa de las vertientes que conforman el cerro Santo Domingo. Este rango de pendiente no es apto para procesos urbanísticos; debe reservarse como zonas de protección. Las restricciones por pendientes en el polígono de estudio son altas, especialmente hacia los cañones de las quebradas y en las vertientes del cerro Santo Domingo. Flujos de Lodos y/o Escombros. Constituidos por bloques heterométricos, con un grado de meteorización de moderado a alto. Con matriz arcillo limoso (CL) o limo arcilloso (ML) de colores claros como pardo, gris y amarillo. Se encuentran asociados a la desestabilización de la vertiente afectadas por el fracturamiento múltiple, por eventos sísmicos y por épocas de alta pluviosidad. Estos materiales se presentan asociados al cauce de la quebrada La Herrera y La Francia en su parte alta y rellenando el cauce de la quebrada Seca I. Depósitos Aluviotorrenciales. Son los depósitos que resultan durante los torrenciales; es el material granulométrico heterogéneo, que incluye bloques rocosos de tamaño variable, arenas finas, limos y arcillas. Se encuentran hacia el río Medellín, donde debido a las condiciones de pendiente y amplitud del sector se generan depósitos aluviotorrenciales con pendientes moderadas, hacia la desembocadura de las quebradas Juan Bobo, La Herrera y La Francia. Su espesor es variable, desde menos de 1 m hasta más de 20 m dependiendo de la topografía sobre la que se depositan. Depósitos Antrópicos. Son todos los rellenos de material heterogéneo y botaderos de escombros, basuras y desechos conformados por el hombre, dada la necesidad de urbanización de los terrenos adyacentes. Se localizan cerca de la carrera 52 en el barrio La Francia, en la parte media de la quebrada Juan Bobo y hacia la cancha del barrio Granizal.
Geomorfología	Unidad de Planicies Aluviales. Antiguas planicies de inundación desarrolladas por el río Medellín y sus afluentes, que en conjunto constituyen el fondo del valle. Con pendientes menores al 10%. Localizadas entre el río Medellín y la carrera 52. Unidad de vertientes suaves y regulares. Vertientes con grado de

	inclinación comprendido entre 10 y 25%. Constituida por un lomo redondeado y amplio, con disposición consecuente con el drenaje. Su forma es recta y la disección de los drenajes es leve al interior de la unidad pues se encuentra limitada por cañones profundos y de pendientes fuertes. Sobre esta unidad se localiza gran parte del barrio Andalucía y un pequeño sector de La Francia en su parte baja. Esta unidad se encuentra limitada por los cañones de las quebradas La Herrera y Juan Bobo. Unidad de vertientes moderadas e irregulares. Se agrupan las vertientes con grado de inclinación entre 10 y 40%. Caracterizada por una vertiente de aspecto irregular debido a una mayor disección de los drenajes al interior de la unidad y por variaciones en la pendiente en el sentido E-W. Sobre esta unidad se localiza gran parte de los barrios Villa Niza y Villa del Socorro. Unidad de vertientes irregulares. Vertientes que presentan alta rugosidad. Se pueden encontrar pendientes entre el 10 y 25%, o mayores del 60% en espacios relativamente cortos. En esta unidad se encuentran una gran cantidad de nacimientos de agua. Esta unidad se localiza principalmente en los barrios Popular (en su gran mayoría), Granizal y la parte alta de la Francia. Unidad de vertientes escarpadas. Se caracteriza por vertientes de forma plana, de baja incisión y con pendientes mayores del 60% aunque se pueden encontrar sectores en el rango 40-60%, pendientes poco favorables para la ubicación de viviendas. Estas vertientes se ubican en los flancos del cerro Santo Domingo Savio. La orientación y disposición de esta unidad sugiere algún tipo de relación genética con las estructuras de origen tectónico (fallas) presentes en el sector oriental, representando quizás el escarpe erosivo de las mismas. Unidad de Cañones. Con vertientes cortas y de alta pendiente que configuran el cañón en forma de “V” cerrada de las quebradas La Herrera en su parte media (calles 43 a 50), Juan Bobo y La Rosa. Estos cañones presentan algunas laderas casi verticales en las cuales no se han localizado viviendas debido a las restricciones topográficas. Unidad de topes alargados. Unidad asociada al cerro Santo Domingo y corresponde al tope escalonado y alargado en dirección norte sur. Presenta buenas condiciones de estabilidad aunque es necesario manejar las áreas de borde hacia las vertientes escarpadas que la rodean.
Población	La población de la comuna Nororiental en Medellín, fueron poblando una zona no planificada a lo largo de la segunda mitad del Siglo XX.

	Una de las condiciones que han sobresalido ha sido la crítica situación de pobreza, agudizada por factores de violencia política y desplazamientos de áreas rurales. La vida en la ciudad les enseñó otras formas de cooperación, solidaridad y trabajo comunitario, lo que hizo posible la construcción de la identidad grupal y barrial. Hay un fuerte sentido de pertenencia barrial, pero se presentan grandes dificultades entre la población a escalas como la de comuna o zona. La nororiental ha sufrido por muchos años una imagen negativa ante la ciudad, sin embargo esta situación ha cambiado por las intervenciones urbanas generadas por el PUI. La población de los 7 barrios de intervención equivale al 47% de la población de las comunas 1 y 2; de los cuales, el 54.06 % corresponde a la población menor de 30 años y una población productiva del 61.8% entre 15 y 59 años. La población menor de 15 años corresponde al 30.9%; estas cifras sugieren que es urgente implementar programas de capacitación y empleo así como programas de atención a la infancia (nutrición, recreación).
Vivienda	 Vivienda en el barrio Andalucía Basados en la información del SISBEN de Medellín, en el 2004, la tenencia de la vivienda en la comuna 1 era: Propia el 49%, arrendada el 36% y otra forma tenencia el 15%. Para la comuna 2 era: propia el 42%, arrendada el 45% y otra forma de tenencia el 13%. Para ese momento, la mayor parte de la población que habitaba en la comuna 2 lo hacía en calidad de arriendo. En el sector, las edificaciones en las zonas residenciales pasaron de uno y dos pisos a tres en los últimos años; en los ejes estructurantes de usos mixtos, el número de pisos va en aumento, con locales comerciales hacia los primeros pisos y usos residenciales en pisos superiores. Uno de los compromisos adquiridos fue mantener la estratificación existente para evitar impactos tributarios en la población; y respetar los usos históricos del suelo, en lugar de transformarlo, era la preocupación de los habitantes del sector. Con los procesos de legalización de predios y construcciones, adelantados desde hace varios años, la población ve reconocidos los derechos de la tenencia, la consolidación del patrimonio familiar,

	resueltos conflictos relacionados con la propiedad, y la posibilidad de ingreso al mercado inmobiliario. Con estas acciones, se ejerce control el urbanístico y regularización del suelo. Sin embargo, los procesos de titulación de predios continúan en la zona.
Servicios públicos	La zona ha presentado alta cobertura en servicios públicos domiciliarios; con acueducto y alcantarillado el 75% de las viviendas y con servicio de energía el 91%. Existen sectores donde prevalecen redes comunitarias de acueducto (pilas públicas) y alcantarillado, instaladas por los pobladores u organizaciones comunitarias. El servicio de acueducto en la zona es ofrecido por las Empresas Públicas de Medellín, desde la central Manantiales.

Fuente: IBID

7.12 Caracterización de la zona de intervención del PUI.

Existe diferente material teórico que hace referencia a modelos de análisis sobre el fenómeno de la informalidad urbana²¹⁶. Estos se tendrán en cuenta en la lectura urbana del área de influencia de las estaciones de Metrocable. Retroceder e identificar los distintos procesos y momentos de la urbanización, dan las bases de análisis de los elementos básicos que incidieron en su crecimiento. Tipificar urbanamente un área no planificada, permite identificar las situaciones críticas presentes y las oportunidades que representa, reconociendo la extrema complejidad y desorden que aparentan.

7.12.1 Tipo de asentamientos y procedencia.

En las comunas 1 y 2 se presentan barrios de procedencia formal y otros informales desde su estructura urbana. La construcción de la ciudad formal se compone de tres etapas como son: la urbanización, la parcelación y la edificación (U+P+E); lo contrario, o sea los procesos que no cumplen con un adecuado planeamiento presenta carencias en una o más etapas²¹⁷.

²¹⁶ Joan Busquets I Grau. (1999). La Urbanización Marginal, Ediciones UPC. Human Settlements Program. (2003). Global Report on Slum, EarthScan Edicions. Citado en EDU : 58.

²¹⁷ Por **urbanización** se entiende la conexión de un territorio edificable a los ramos principales de las instalaciones de infraestructura física como alcantarillado, acueducto, energía, vías y demás infraestructura básica. **“Parcelas”** es la fase de descomposición física del territorio en polígonos con geometrías y dimensiones dictadas por la lógica de intervención, y caracterizados cada uno por derechos de propiedad particulares. **“Edificación”** es todo proceso de construcción física de edificios y obras civiles al interior de cada parcela, con la finalidad de completar y volver operativa la nueva área urbana.

Por desarrollos urbanos formales se entienden los procesos edificatorios con criterios de planificación urbana legal. En estos procesos se integran las fases de parcelación, urbanización y edificación. En esta categoría se clasifican los barrios Villa Niza y Villa del Socorro. Fueron operaciones de vivienda construidas por el Estado como alternativa al fenómeno de la informalidad²¹⁸. El proceso inicia con un lote con servicios sobre el cual se desarrolla una construcción básica, que con el paso de los años se va complementando y modificando, generalmente por autoconstrucción.

La urbanización informal, parte de una acción de compra-venta ilegal de tierra y desarrollo edificatorio por auto-construcción. En la fase de parcelación del suelo no se cuenta con el proceso de urbanización que llega, generalmente, varios años después. De esta forma se desarrollaron los barrios Andalucía, La Francia, Santa Cruz, Moscú 1 y 2²¹⁹. Otro fenómeno de informalidad urbana lo representan las invasiones; resultado de ocupaciones ilegítimas del suelo por parte de un grupo de estrato socioeconómico bajo sin los recursos para acceder a una vivienda o a un lote del mercado formal del suelo. Estos procesos no cuentan las fases de urbanización, ni de parcelación, solo se demarcan límites y linderos del suelo ocupado. De esta categoría hacen parte los barrios Popular 1 y 2, Santo Domingo 1 y 2, Granizal y Bello Horizonte. Generalmente, las invasiones de las cuencas de las quebradas son resultado de ocupaciones particulares no organizadas.

7.12.2 Tipo de parcelación y de manzanas

En el polígono de estudio, se identifica en cada barrio el tipo de parcelación, como respuesta a diferentes condiciones de suelo, el tipo de promoción inmobiliaria y el proceso de formación.

Tabla 17. Parcelación y manzaneos

MANUEL DE SOLA-MORALES. (1997). Las Formas del Crecimiento Urbano, Ediciones UPC. Citado en EDU : 58 – 59.

²¹⁸ A.GILBERT. (2001). "Housing policies and legal entitlements: survival strategies of the urban poor". University College of London Press. Londres. Citado en EDU : 59.

²¹⁹ GLORIA NARANJO GIRALDO en su libro *Medellín en Zonas* desarrolla con más detalle el origen y crecimiento de estos barrios.

Planeada	 Tipo de parcelación planeada	Esta parcelación se caracteriza por la ordenación de las parcelas. Se definen de unos trazados regulares, de tipo ortogonal, para maximizar el número de parcelas uniformes y agrupadas en manzanas. La planificación del loteo permite definir los sitios destinados a equipamientos o espacios públicos.
	Los barrios que cumplen con esta clasificación son Andalucía, La Francia, Villa del Socorro y Villa Niza; presentan una trama regular organizada por manzanas rectangulares. El tejido uniforme que se repite a lo largo del barrio, sin embargo puede variar por la topografía del terreno. La forma de la parcela es también rectangular y tiene tamaños entre los 100m² y 200m², según el tipo de asentamiento. Es frecuente encontrar asentamientos formales con lotes mas pequeños que los informales (de 100 m² aprox.), manzanas de forma estrecha y larga, separadas por vías de tipo peatonal.	
Orgánica	 Tipo de parcelación, orgánica	Es una reacomodación del loteo a las características y condiciones topográficas de la zona. El resultado son lotes de tamaño y formas distintas. El acceso a los predios es garantizado por senderos (generalmente peatonales) irregulares a lo largo de todo el barrio; en algunos casos se convierten y consolidan en vías estructurantes. Resultado una agrupación de manzanas de forma y tamaño distinto. A este grupo pertenecen los barrios Popular 1 y 2.

Mixta	 Tipo de parcelación mixta	Esta agrupación integra los dos casos anteriores. Inicia con una agrupación de manzanas regulares que se van deformando por acondicionarse a la topografía de la zona, en algunos casos por adiciones de otros lotes de manera no planificada que se van consolidando en el tiempo, dando como resultado diferentes formas; más irregulares a medida que se alejan de las vías principales. Los lotes son de formas mixtas
Invasiva	 Tipo de parcelación, invasiva	Se trata de una ocupación informal sin ningún orden en la distribución del loteo. Es frecuente en las zonas de borde entre los barrios, las cuencas de quebradas y las altas pendientes. Se trata de agrupaciones difusas sobre el territorio, sin definición de ningún polígono; es el resultado de invasiones localizadas en suelos generalmente de protección ambiental. Se pueden presentar como una extensión hacia las cuencas de quebradas de las manzanas planificadas.

Fuente: IBID

7.12.3 Relaciones entre Parcelación y Espacio Público Potencial

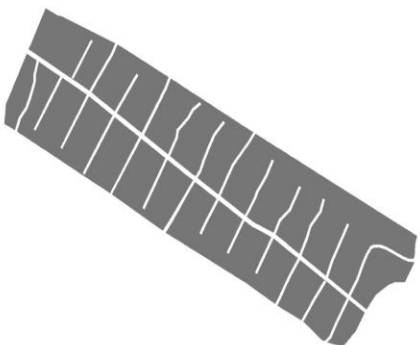
Según el tipo de parcelación relacionada anteriormente, el espacio público potencial²²⁰ se puede clasificar de dos maneras:

Espacio público peatonal. En los barrios de parcelación y edificación planeada, las vías y senderos que resultan del proceso de parcelación, convierten a la calle como el espacio público y lugar de mayor potencial para el encuentro de la comunidad; es el caso del barrio Andalucía.

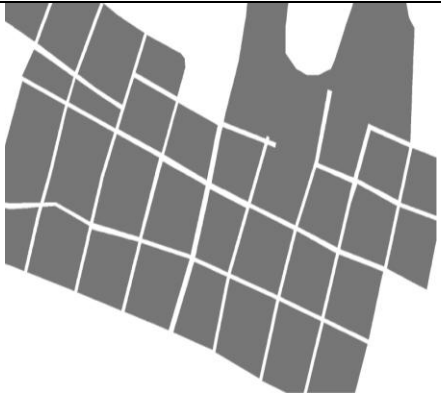
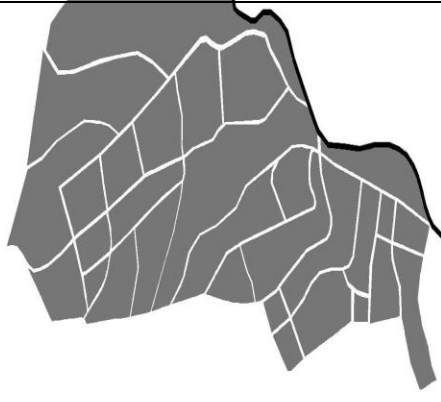
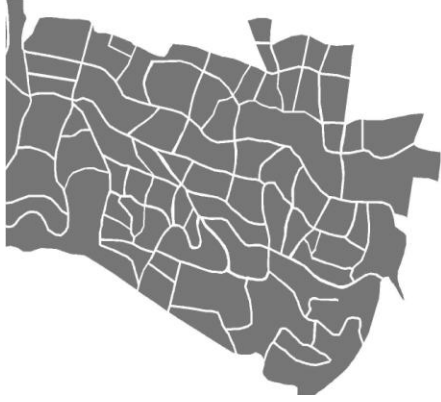
Espacios Residuales. Se encuentran en los barrios donde la parcelación se ha adaptado a las condiciones topográficas, o donde la distribución de los lotes y la edificación ha sido espontánea, que dan como resultado espacios residuales. En algunos casos son el resultado de la ampliación de las vías y de espacios libres en interiores de manzanas o en bordes de las quebradas.

El Trazado de Vías. El trazado de las vías define los sistemas de comunicación y distribución de la zona. A continuación se describen los tipos de trazado vial que permiten la movilidad en el sector.

Tabla 18. Trazado de vías

Lineal	 Tipos de trazado viario lineal	Se caracteriza por tener un eje de distribución vial único interno. En esta categoría se encuentran los barrios Andalucía, Villa del Socorro, Villa Niza, La Francia y Granizal, respectivamente estructurados a lo largo de las calles 110, 107, 105 y 101 y el Tirabuzón. Este tipo de desarrollo en la zona es debido al sistema de cuencas de quebradas, en dirección al río

²²⁰ El espacio público potencial está formado por el espacio residual asumido como lotes vacíos y espacios verdes; y por el espacio público peatonal entendido como accesos a los barrios, vías de comunicación y vías de distribución. FRANCESCO ORSINI, (2002) “Estudio de la densidad de ocupación y su relación con los espacios público y privado en el barrio Aures de la ciudad de Medellín”. UPB, Medellín.

		Medellín, subdividen el sector en franjas largas y estrechas.
Cuadrícula	 Tipos de trazado viario cuadrícula	Presenta una disposición de la estructura vial regular, con tramos cortos y un elevado número de intersecciones. Los ejes de distribución son alineados en sentido oriente-occidente por el sistema conformado por las calles 100 y 99. En sentido norte-sur, los ejes mas importantes son las carreras 49 y 46A, siendo las únicas que tienen continuidad urbana.
Red	 Tipos de trazado vial en red	Este sistema vial es de forma irregular con una cantidad muy alta de conexiones. Se presenta en el barrio Popular entre las carreras 42B y 46. Estas vías de continuidad barrial, corren a lo largo de la línea de pendiente, son el sistema de ingreso a los barrios de la zona a través de un trazado de calles de distribución muy irregular.
Arbóreo	 Tipos de trazado vial arbóreo	Este tipo contiene un eje principal y derivaciones de este, para permitir el acceso a los sectores más internos. Este es el trazado del barrio Santo Domingo 1. Este tipo de esquema se ajusta a las particulares condiciones topográficas que caracterizan este sector.

Fuente: IBID

7.12.4 Tipos de Vías .

Los tipos de calles²²¹ del polígono de estudio se clasifican según su función, asociada a la clasificación del sistema vial de la ciudad según la jerarquía (función), regulada por el POT²²².

Arterias Urbanas. Se definen las vías que comunican directamente la ciudad con el sector, desde las cuales se articula el sistema interno de conectividad de la zona. Corresponde a las vía Moravia – Acevedo carrera 52.

Calles de continuidad. Son vías articuladas entre ellas y conforman un sistema de accesibilidad continuo al sector. En la franja baja, pertenecen a esta clasificación las calles que estructuran los trazados de tipo lineal y el sistema horizontal de la carrera 49; en la parte alta las carreras 42B, 46, 37,30 y el sistema de la calle 105 con carrera 34, vía a Villa del Socorro, a Santo Domingo – carrera 32, calle 107.

Calles de distribución barrial. Permiten una conexión de tipo vehicular al interior de los barrios y ocasionalmente permiten conexiones externas de tipo secundario como la calle 103, barrio Santo Domingo. Sus especificaciones varían según la topografía y la sección vial.

Calles vecinales. Se caracterizan por secciones muy reducidas o por condiciones topográficas difíciles, es limitado o restringido el uso del vehículo.

Caminos y senderos. Son todo tipo de callejones que permiten accesos a viviendas o interiores de manzana "servidumbres", es la red de movilidad en los cauces de quebradas.

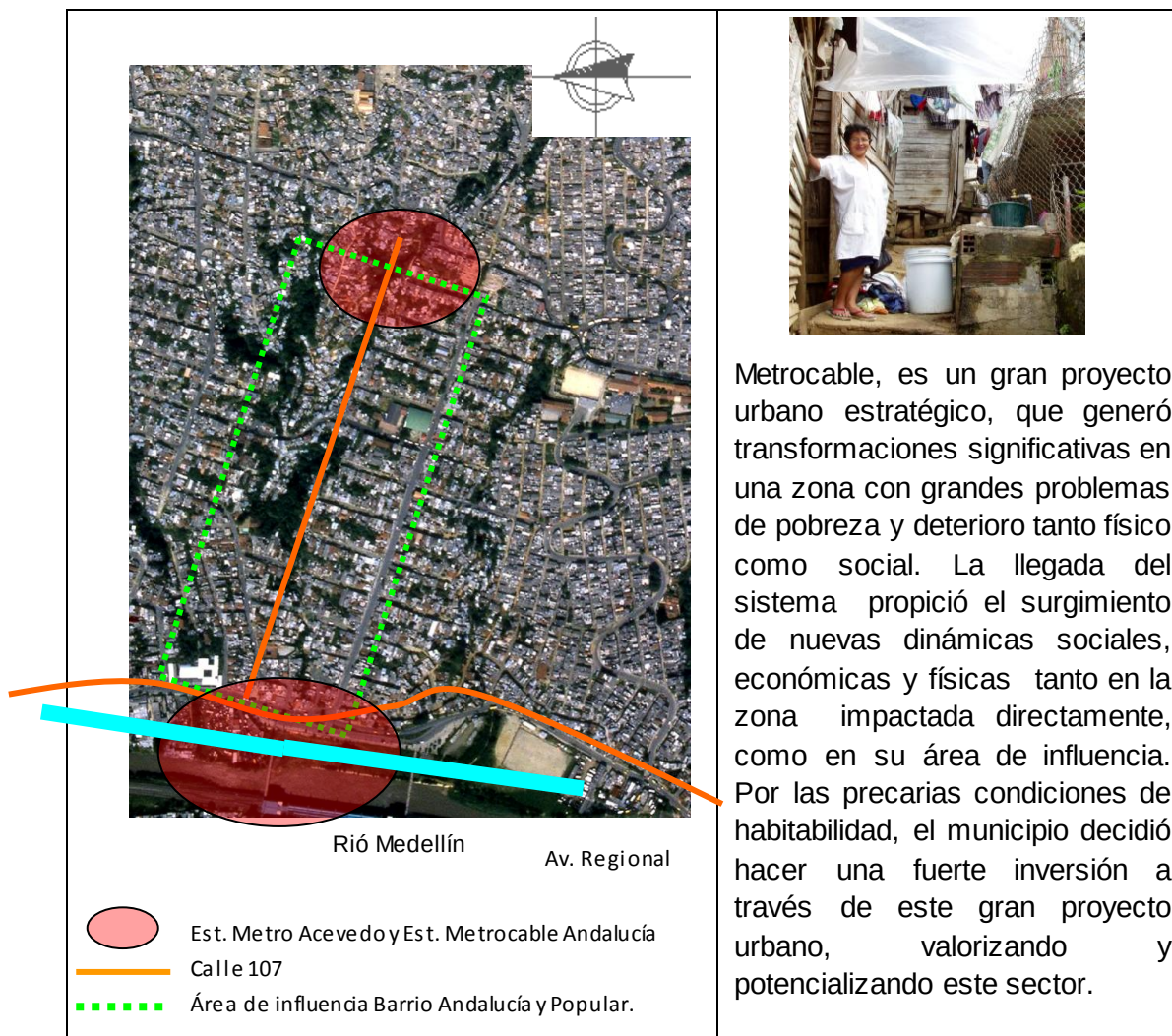
7.13 Área de Influencia de la Estación Andalucía.

Para realizar los análisis propuestos a nivel de micro zona, se seleccionó el polígono o área de influencia de la estación del metrocable Andalucía. Se define como una zona consolidada, con manzanas compactas, rectangulares distribuidas regularmente en el territorio; lotes de forma rectangular y de tamaño igual.

²²¹ Para un análisis completo de los tipos de calles existentes se remite al estudio de las condiciones topográficas y de las secciones promedio de las calles de la zona de intervención del PUI de la Nororiental

²²² CONSEJO DE MEDELLIN (1999). Plan de Ordenamiento Territorial. Pág. 48

Gráfico 8. Área de influencia de la estación Andalucía.



Fuente: Cardona Querubín, Iván Darío y Henry Quesada Gómez. 2006. Cuantificación y mapeo de la valorización en inmuebles próximos a intervenciones urbanas, lineares y puntuales desarrolladas en Medellín, Colombia. Proyecto de investigación no publicado. Instituto Lincoln de Políticas de Suelo.

El trazado vial, clasificado como lineal, cuenta con una única vía de acceso para cada barrio, que lo atraviesa de forma continua y desde la cual se desprenden calles de jerarquía menor (vías de servicio), que permiten penetrar a los interiores de cada barrio. En el sector, actúan como límites barriales, los cauces de las quebradas La Herrera, Juan Bobo y La Blanquizal. Estos sistemas hidrográficos, se caracterizaban por la presencia de asentamientos habitacionales, producto de invasiones no organizadas; áreas que con el PUI han sido intervenidas en la recuperación de los retiros de las quebradas y en la relocalización de las familias.

Entre las estaciones del metrocable Acevedo y Andalucía, se encuentran los barrios Andalucía, La Francia, Villa Niza y Villa del Socorro con una extensión 94ha. El límite oriental lo define la carrera 46; al occidente con los barrios Villa del Socorro y Popular, la carrera 52 paralela al río Medellín y la estación Acevedo; al norte, la calle 110 en el barrio La Francia y la cuenca de la quebrada La Herrera y al sur, los barrios Villa Niza y Villa del Socorro en la calle 105A, llamada “El Tirabuzón” y la cuenca de quebrada Juan Bobo²²³.

Tabla 19. Diagnóstico de la estructura urbana en el polígono de estudio estación Andalucía.

Aspectos físicos	 Eje estructurante Calle 107	La red urbana obedece a la retícula española, a pesar de su configuración topográfica y las altas pendientes del terreno, lo que hace que la textura generada por manzanas y lotes sea muy regular a diferencia de los barrios vecinos que muestran una configuración amorfa. La accesibilidad desde el río al sector son en orden de jerarquía, el Tirabuzón, la calle 107 y la calle 110; las cuales garantizan la continuidad vehicular y peatonal oriente-occidente.
Quebradas		Son elementos naturales determinantes en la forma las micro cuencas de las quebradas la Herrería o Granizal al norte de la calle 107 y Juan Bobo al sur, que por sus altas pendientes generan interrupción de vías, dificultad de accesos que los separa entre sí los barrios y con otras zonas de la

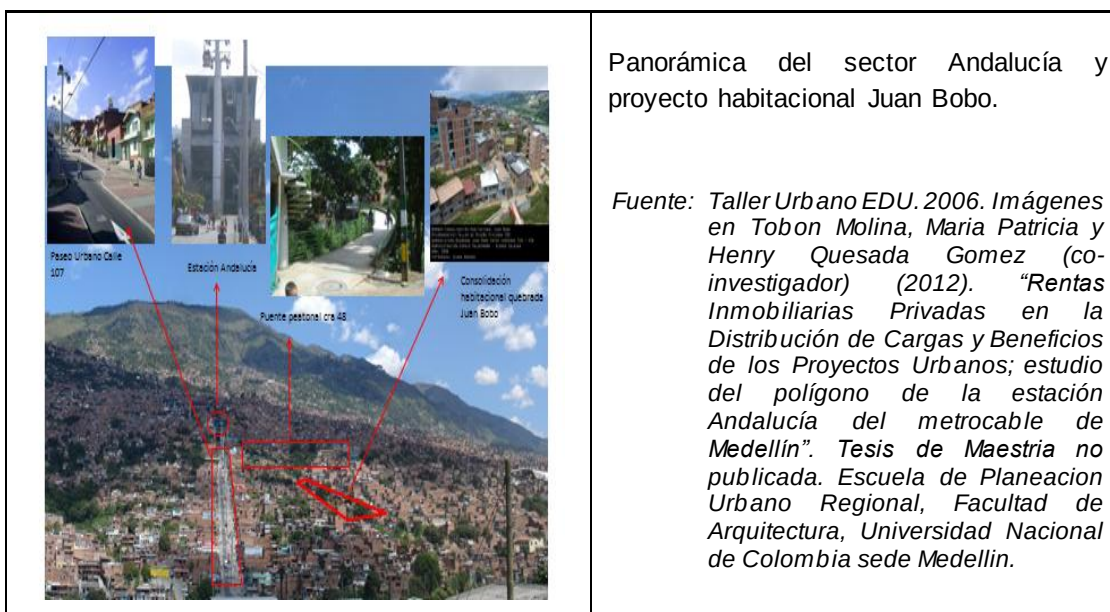
²²³ Empresa de Desarrollo Urbano – Departamento Administrativo de Planeación. (2005). Convenio 4800000316 de 2004. Informe final. PUI NORORIENTAL. Etapa de DIAGNÓSTICO y FORMULACIÓN.

	 Quebrada Granizal	ciudad. Los quiebres naturales en sentido oriente-occidente provocados por la presencia de los sistemas hidrográficos atraviesan la zona, y dividen los barrios Andalucía, La Francia, Villa Niza y Villa del Socorro.
Usos del suelo	 Comercio minorista en el sector, otros equipamientos son placa polideportiva y parque infantil.	El uso residencial participa en un alto porcentaje en los barrios que conforman la Comuna. Se cuenta con varios corredores de comercio básico y comercio minorista múltiple de carácter informal sobre las carreras 46, 49 y margen oriental de la 52 y sobre las calles 107 y 118. La centralidad barrial da sobre la calle 107 entre carreras 49 y 49B; lugar de encuentro por la oferta de comercio básico y servicios; con equipamientos de importancia como iglesia, unidad básica de salud.
Aspectos demográficos	La comuna de Santa Cruz representa el 5.4% de la población de la ciudad con una densidad de 440 habitantes por hectárea, la mayor de Medellín. El 11% de la población lo representan niños de 0 a 5 años, el 19% de 6 a 11 años, el 21,5% de 12 a 18 años, el 41,5% de 19 a 50 años y mayores de 50 años el 7%. El sector, antes de la intervención, sólo contaba para la recreación con 0.11 metros cuadrados por habitante, muy por debajo del promedio de la ciudad que para el año 2004 era de 5 metros cuadrados por habitante. La única zona disponible para la generación de espacio público es la “Finca Mesa” destinada a parque. No se cuenta con áreas disponibles para futuros desarrollos. En cuanto a la deserción escolar, registra niveles altos por la necesidad de trabajar de la	

	población joven para mejorar los ingresos económicos familiares.

Fuente: elaboración propia a partir de: Empresa de Desarrollo Urbano – Departamento Administrativo de Planeación Municipal. (2005). Convenio interadministrativo No. 4800000316 de 2004.

Gráfico 9. Panorámica del sector Andalucía.



El Proyecto de Consolidación Habitacional en la Quebrada Juan Bobo se basó en una estrategia de recuperación de ecosistemas urbanos invadidos para responder a las condiciones precarias de las viviendas y del entorno; evaluando la sostenibilidad física, social y económica, para mejorar el estándar habitacional del sector. Como punto de partida se tenía que la vivienda con carencias estructurales y funcionales era del 80% y el 35% se encontraba en zona de alto riesgo; se presentaban además problemáticas de hacinamiento, legalidad de la tenencia (el 64% con documentos de compraventas, 30% en posesión, 6% con escritura); servicios básicos inadecuados (50% del acueducto en fraude, 35% de energía en fraude, 100% alcantarillado informal); precarias condiciones ambientales; el 90% del caudal de la quebrada eran aguas negras; discontinuidad y mal estado del sistema de movilidad, entre otras problemáticas. Una vez adelantada la intervención del PUI, se mejoró el 100% de las viviendas inadecuadas y se relocalizaron en el barrio las familias que ocupaban zonas de alto riesgo, mejorando considerablemente sus condiciones; los servicios básicos pasan a ser 100% legales, así como la tenencia de los predios (EDU, 2005).

AÑO 2005



AÑO 2010



Fotos 10, 11. Quebrada Juan Bobo antes y después

Fuente: IBID

En el Plan de Desarrollo 2001-2003, "Medellín competitiva" quedó inscrito el sistema de transporte público mediante cables aéreos metrocable, conectado al sistema metro de la ciudad. El proyecto se terminó de construir en julio de 2004 y se entregó al Metro de Medellín para su operación comercial. El sistema inicia en la estación Acevedo donde se presenta el intercambio entre los sistemas metro y cable. Las tres estaciones del metrocable: Andalucía, Popular y Santo Domingo, representan nodos de alto potencial de desarrollo, convirtiéndose en centralidades para la zona, donde se concentra una gran actividad barrial. Con el metrocable el PUI mejora 9.000 m² de suelo urbano²²⁴ alrededor de las estaciones y desarrolla un sistema de conectividad con tecnología limpia, que beneficia en las comunas 1 y 2 a 150.000 habitantes de manera directa y 350.000 de manera indirecta; además de integrar una zona marginal de periferia con la ciudad formal, así mismo se abrieron las puertas al turismo local, nacional e internacional (Brand, 2010 citado en Tobón, 2012).

²²⁴ <http://www.metrodemedellin.org.co/portal/>

7.14 Normas Urbanísticas.

El POT de Medellín, Acuerdo 46 de 2006, asignó el tratamiento de consolidación nivel 2²²⁵ al polígono del área de influencia de la estación del metrocable Andalucía. Las construcciones nuevas y los cambios de uso que se desarrollen en el tratamiento de consolidación, deberán cumplir con las obligaciones urbanísticas que se contemplan en el plan, sea que se construyan de manera individual o mediante la formulación de cualquier otro tipo de instrumento complementario, como planes parciales o unidades de actuación urbanística – UAU-. En el POT se establece que a partir de la construcción de la tercera unidad de vivienda en un mismo lote²²⁶, se deberá contribuir con obligaciones urbanísticas para espacio público y equipamiento, que según este tratamiento, pueden ser pagadas en dinero.

En el Artículo 324 del POT se establece: "Áreas de cesión pública y obligaciones especiales en suelo urbano y de expansión. Se considera la disposición de unas áreas de cesión obligatoria y obligaciones especiales, según la densidad poblacional y las necesidades de la comunidad". Se determina como áreas de cesión pública las siguientes:

- Las requeridas para vías públicas, tanto vehiculares como peatonales, que estén dentro del lote incluidas en los proyectos viales aprobados por el Departamento Administrativo de Planeación.
- Zonas verdes, parques o plazoletas de uso público, con el amueblamiento y la dotación que los mismos requieren.
- Suelo apto para la dotación y construcción de equipamiento.
- Construcción de equipamiento público, en metros cuadrados de acuerdo con el número de destinaciones, uso y tipo de urbanización o edificación.

²²⁵ Consolidación nivel 2: "Cualificación y dotación. Corresponde a sectores donde la infraestructura, el espacio público y los equipamientos son insuficientes e inadecuados con relación al volumen de la población o al funcionamiento adecuado de las actividades, no obstante la tendencia general de estas zonas se da hacia la redensificación. Con este tratamiento se pretende suplir esta deficiencia con nuevas dotaciones y cualificación de las existentes, además de cubrir los nuevos requerimientos que se generarán en su desarrollo a futuro".

²²⁶ Artículo 325 del POT, Parágrafo 2: "Las obligaciones en suelo para equipamiento y espacio público, no se exigirán en edificaciones que generen tres o menos destinaciones para vivienda o un local como máximo, siempre y cuando el predio no supere los 200 m² área. Desarrollar cuatro unidades de vivienda o más en un mismo lote se considera un proyecto multifamiliar.

Las obligaciones especiales, que no son objeto de cesión obligatoria, son:

- Vías peatonales y vehiculares privadas, cumpliendo con los requerimientos establecidos para el efecto en las normas específicas.
- Suelo para áreas verdes privadas de uso común.
- Parqueaderos privados y de visitantes.

Artículo 325. “Sobre la obligación de cesión gratuita de áreas para zonas verdes recreacionales y equipamientos”. El derecho a construir y densificar el territorio genera unas obligaciones urbanísticas que el interesado debe asumir cumpliendo los siguientes criterios:

- Cumplir con las áreas de cesión obligatoria para zonas verdes recreacionales y equipamientos dentro de los ámbitos de reparto correspondientes, de acuerdo con lo establecido en el presente plan.
- Que la cesión resultante contribuya a la consolidación del sistema de espacio público y equipamiento de la ciudad.
- Aumentar el indicador de espacio público por habitante aproximándolo al establecido por el Documento Colombia 2019, en el cual se establece para el horizonte de largo plazo un estándar de 10 metros cuadrados de espacio público por habitante.
- Mantener el indicador al año 2006 de equipamiento de ciudad de 5,17 m2 por habitante.
- Cuantificar las áreas a ceder para zonas verdes recreacionales y equipamientos considerando el número de habitantes por vivienda. El indicador promedio de número de habitantes por vivienda será el establecido por la Encuesta de Calidad de Vida del año inmediatamente anterior. Su modificación y ajustes se realizarán anualmente de acuerdo con los resultados actualizados de dicha encuesta.
- Las obligaciones para zonas verdes recreacionales y equipamientos, se aplican en forma diferencial en el territorio dependiendo del tipo de desarrollo y su localización, tal como se señala en la Tabla "Densidades, Aprovechamientos y Obligaciones" de éste Acuerdo.
- Para alcanzar el estándar de espacio público ya determinado, la Administración Municipal podrá utilizar los instrumentos de financiación de acuerdo con la ley.

Para desarrollos de vivienda, la cesión de suelo para zonas verdes recreacionales y equipamientos se cumple según el indicador de espacio público en metros cuadrados por habitante y en otros usos (diferente a vivienda) con un porcentaje del área construida en metros cuadrados. En todo caso se debe cumplir con un área mínima de cesión. Para cumplir con la obligación se tomará la resultante mayor de las anteriores formas de cálculo.

En algunos casos, se acepta como parte del área de cesión, fajas de retiro a quebradas exceptuando los primeros 15 metros a respetar para protección del cauce natural de la corriente de agua, por servidumbres para paso de redes de servicios públicos domiciliarias o para otras obras que se requieran para tratamiento y conservación de las quebradas. Estas se recibirán siempre y cuando sean útiles para la recreación y el encuentro ciudadano. El suelo de cesión destinado a la construcción de equipamientos comunitarios que se requieran, deberá ser estable.

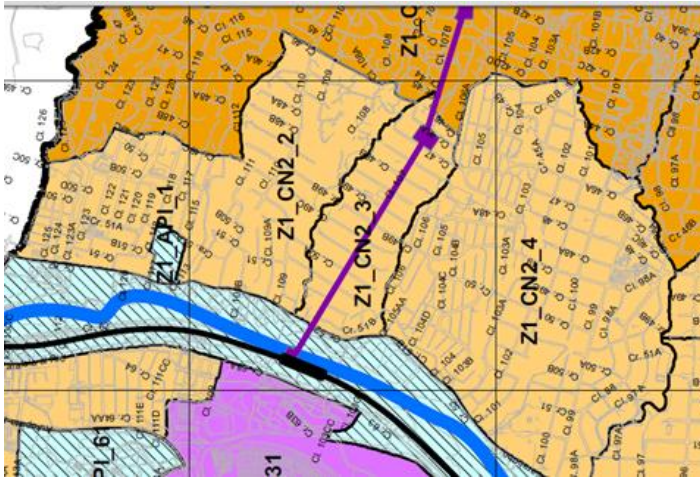
En las normas urbanísticas se establece como aprovechamientos del lote a desarrollar, la densidad, altura máxima, índices de construcción (I.c.), índices de ocupación (I.o.). La densidad se define como el número de viviendas por hectárea; condicionadas según características naturales del terreno y de infraestructuras urbanas. Los aprovechamientos podrán complementarse adicionalmente en forma de índices de construcción, de ocupación y alturas. En los polígonos de estudio se aplicarán los aprovechamientos y obligaciones que se establecen a continuación:

Tabla 20. Aprovechamientos y obligaciones en la Zona 1.²²⁷

POLIGONO		APROVECHAMIENTOS			OBLIGACIONES		
CÓDIGO Polígono 2006	Notas	Densidad [Viv/Ha]	II.C. [AN]	Altura	m²/Hab	m²/100 m² Otros Usos	% AN mínim a
Z1_CN2_2		300		3	2,0	5	18%
Z1_CN2_3		350		4	2,0	5	18%
Z1_CN2_4		300		3	2,0	5	18%
(Gral) En los corredores de actividad múltiple que hacen parte de los diferentes polígonos se aumentará el aprovechamiento en 1 piso adicional si el máximo para el polígono se establece por pisos y en 0,8 de I.C. si se establece en índice de construcción.							
(Gral) El indicador promedio de número de habitantes por vivienda de 3.94 ha sido determinado por la Encuesta de Calidad de Vida. Su modificación y ajustes se realizarán anualmente de acuerdo con los resultados actualizados de dicha encuesta.							
(Gral) En algunos sectores se podrán determinar alturas mínimas de conformidad con lo establecido en el Artículo 256° "De las Alturas"							
(Gral) La obligación de construcción de equipamientos se establece en el Artículo 338° de este Acuerdo.							

²²⁷ Artículo 252. POT de Medellín, Acuerdo 46 de 2006.

Gráfico 10. Polígonos de Consolidación Nivel 2 En el área de influencia de la estación Andalucía.



Fuente: <http://poseidon.medellin.gov.co/MapasProtocolizados/resources/mapas/PDFmedia/12-%20TRATAMIENTOS%20E%20INTERVENCIONES.pdf>

El índice de ocupación en los polígonos identificados para uso residencial en lotes menores a 2000 m², es del 60% del área neta del lote. El índice de ocupación para uso residencial en lotes mayores a 2000 m² es del 35% área neta del lote. En tratamientos de consolidación no se requiere plan parcial. Los barrios que pertenecen al polígono objeto de estudio son: Andalucía, y parte de los barrios Villa del Socorro, Villa Niza y La Francia.

7.15 Cartografía Temática.

Usos del suelo. El POT de Medellín definió este sector como residencial; permite usos comerciales al interior de los barrios sobre los corredores comerciales de la calle 107 y la vía “El Tirabuzón”; el comercio se ofrece a nivel de primeros pisos, conservándose las viviendas en los pisos superiores.

7.15.1 Mapa de Usos del Suelo

El mapa de usos del suelo muestra cuatro clasificaciones, el color amarillo claro corresponde al uso residencial, el verde claro muestra áreas y corredores de actividad múltiple, los equipamientos se identifican con el color verde oscuro y en café se muestran las áreas de espacio público.



Fotos 12, 13, 14, 15. Usos del suelo del sector de estudio.

Fuente: IBID

En la zona se encuentran diversos locales de comercio minorista y servicios; uno de los establecimientos de panadería, funciona las veinticuatro horas, lo que muestra el cambio en las dinámicas urbanas del sector. También se observó que son escasas las ofertas de alquiler o venta de locales comerciales sobre el eje estructurante de la calle 107, que es la vía que ha recibido mayor número de intervenciones urbanas, mejorando notablemente el espacio público; hoy se le conoce como el paseo urbano de la calle 107. Otro corredor de actividad múltiple de menor importancia es la calle denominada el Tirabuzón.



Fotos 16, 17, 18, 19, 20, 21. Equipamientos comunitarios del sector.

Fuente: IBID

Existen también equipamientos de escala barrial como Escuela Urbana La Francia, Escuela Gerardo David Giraldo, Escuela Manuel Uribe Ángel, parroquia Nuestra Señora de las Victorias, Iglesia Emanuel de Andalucía, Ídem Villa del Socorro, Unidad Hospitalaria de Metrosalud, Escuela República de Nicaragua, Parroquia San Martín, Estación Metro Andalucía.

En espacio público, sobresale el paseo urbano de la calle 107, amplio bulevar peatonal con amplia sección de andenes, permitiendo el disfrute y la apropiación de la zona. Otros elementos que contribuyen al espacio público son el puente peatonal en la carrera 48A sobre la quebrada la Herrera, el cual une los barrios de Andalucía y La Francia, y el puente peatonal de La Paz sobre la carrera 48ª que une los barrios de Andalucía y Villa del Socorro.



Fotos 22, 23, 24, 25.
Puentes peatonales,
sector Andalucía y
proyecto habitacional La
Herrera.

Fuente: IBID

Taller Urbano EDU. 2010.

En espacio público también se convirtió los bajos de la estación del metrocable Andalucía, sitio de esparcimiento y recreación para los niños, y punto de encuentro, reunión y juego de personas mayores.



Fotos 26, 27, 28, 29. Espacio publico bajos de la estación Andalucía

Fuente: IBID

Otras zonas verdes que contribuyen espacio público, son los retiros a lo largo de las quebradas la Herrera, Blanquizala y Santa Ana; y Juan Bobo en el barrio Villa del Socorro; que aunque son zonas de riesgo no recuperable, sirven de pulmón verde. Con la construcción del conjunto habitacional La Herrera se hizo este urbanismo verde que impacto positivamente el sector. Sin embargo aun se observa la presencia de algunas casas en el área de retiro de dichas quebradas, las cuales deberán ser reubicadas y protegidos los retiros para evitar futuras

invasiones. Con la reubicación de las viviendas y la construcción de redes de alcantarillado y colectores, se logro la recuperación de estos ecosistemas urbanos. **(Ver mapa de zonas de riesgo).**



Fotos 30, 31, 32, 33. Espacio público en las quebradas Juan Bobo y La Herrera

Fuente: IBID

En el polígono de estudio se cuenta con 6,07 Ha de espacio público y 23,08 Ha de espacio libre privado, lo que equivale al 20,82% del polígono en parques, retiros de quebrada, vías y andenes, entre otros; y el restante 79,18% es propiedad privada. Calculando el área de espacio público por habitante, el número de hogares por vivienda y personas por hogar, según la encuesta de calidad de vida para Medellín del año 2010, se tiene:

$4.561,2 \text{ viv} \times 1,02 \text{ hogares/viv} = 4.652,4 \text{ hogares}$

$4.652,4 \text{ hogares} \times 3,54 \text{ personas/hogar} = 16.469,6 \text{ personas}$

Calculando tenemos que:

$\text{Espacio público} = 60.700 \text{ m}^2 / 16.469,6 \text{ habitantes} = 3,68 \text{ m}^2/\text{hab}$

Este indicador corresponde al espacio público total y efectivo, el cual, según el POT, Acuerdo 46 de 2006, es el espacio público de carácter permanente que corresponde a parques, plazas, plazoletas y zonas verdes; y el no efectivo, que corresponde a secciones viales. Para el sector, el espacio público aumento de 0,5

m²/hab²²⁸, que tenía antes de la intervención del PUI, y principalmente la movilidad vehicular y peatonal. También se incrementaron los parques y zonas verdes con la reubicación de viviendas de los retiros de las quebradas Juan Bobo y La Herrera; se privilegio la construcción en altura con los conjuntos habitacionales multifamiliares. Sin embargo, el espacio público efectivo aun esta por debajo del Documento Visión Colombia 2019²²⁹ que propone obtener para finales de la actual década, 10 metros cuadrados de espacio público por habitante. La construcción en altura para la reubicación de vivienda, se convierte en la alternativa de recuperación de espacios para la construcción de futuros parques y zonas verdes para el disfrute de la comunidad.

Zonas de riesgo. En el mapa de zonas de riesgo la mancha rosada corresponde a los retiros de las quebradas La Herrera, Blanquizala y Santa Ana 2, área de alto riesgo no recuperable, lo que equivale a decir, que aun con obras civiles de mitigación, este suelo no es apto para el soporte de edificaciones. Con color beige en el mapa, se identifican las áreas de riesgo recuperable que admiten obras de ingeniería para mejorar la capacidad portante del suelo. En el PUI se realizaron obras de mitigación de riesgo y se construyeron obras de estabilización de suelos; se recuperaron procesos erosivos asociados a zonas de alta pendiente, a cortes del terreno verticales y desprotegidos y al inadecuado manejo de aguas servidas. Con la recuperación de estas zonas se contribuye con el espacio público del sector.

7.15.2 Mapa de Zonas de Riesgo

²²⁸ Empresa de Desarrollo Urbano –EDU- Departamento Administrativo de Planeación Municipal. (2005). Convenio 4800000316 de 2004. Informe final. PUI NORORIENTAL. Etapa de DIAGNÓSTICO y FORMULACIÓN. Medellín.

²²⁹ 2019 Visión Colombia II Centenario. Construir ciudades amables. Propuesta para discusión. Presidencia República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación – DNP, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial – MAVDT. (2006).



Fotos 34, 35, 36. Viviendas en zonas de riesgo.

Fuente: IBID.

Niveles de piso. En el sector se encuentran indistintamente construcciones de uno, dos y tres niveles, con pocas construcciones de 4 pisos. Se identifican en el mapa de niveles de pisos con los colores verde agua, verde oscuro, amarillo y rosado respectivamente. El color café es para construcciones de cinco pisos y negro para seis pisos. Ver mapa análisis de alturas. En el sector se lograron alturas hasta de 9 pisos con los conjuntos habitacionales Juan Bobo y La Herrera, cinco niveles se encuentran a nivel de la vía de acceso a los edificios y los otros por debajo aprovechan la pendiente del terreno. La redensificación en el sector aumenta por la rentabilidad que la propiedad raíz ha logrado a causa de la mejora en las infraestructuras públicas; actualmente la norma urbanística permite hasta cuatro pisos; coherente con el imaginario de ciudad de crecimiento hacia adentro, apoyado por el aumento y mejora de los estándares urbanísticos.



Fotos 37, 38. Altura en pisos de las edificaciones del sector

Fuente: IBID.

7.15.3 Mapa Niveles de Piso

Análisis de densidades. En el mapa de densidades, el color verde oscuro representa los lotes que tienen un solo predio o una vivienda, eso es lo que predomina en la zona, al menos jurídicamente, aunque desde lo físico, la mayoría de los lotes soportan varias unidades habitacionales. El color verde claro representa los lotes que tienen entre dos y tres predios; en amarillo los lotes que tienen de cuatro a nueve predios; en naranja, los lotes de diez a veintitrés predios y en color rojo los lotes que tienen más de veinticuatro predios. Son pocos los lotes con más de 10 predios; se encuentran sobre la carrera 52, al borde de la quebrada Juan Bobo, cerca a la Estación Andalucía. Los lotes con más de veinticuatro unidades prediales corresponden al conjunto habitacional Juan Bobo.

En el sector se evidencia la tendencia a la redensificación, es frecuente encontrar lotes con varias unidades prediales. Jurídicamente se agrupan mediante Reglamentos de Propiedad Horizontal –RPH- soportado por las licencias que expiden las curadurías urbanas, incluso permitiendo otros usos como comercio. Lo que mas se evidencia, es lo que se puede denominar como propiedad horizontal no reglamentada; resultado del fraccionamiento de las propiedades, pero por diferentes motivos, entre otros los costos que implica una licencia de construcción o por no cumplir con la normatividad vigente, se desarrollan e incluso se venden unidades habitacionales solo con documentos privados de compraventa, lo que jurídicamente se conoce como proindiviso, o la venta de una parte de la propiedad.

Para el momento del análisis, el polígono contaba con 2.445 lotes y 3.620 matrículas²³⁰, lo que indica que hay lotes con varias matrículas inmobiliarias, en el caso de reglamentos de propiedad horizontal. Sin embargo, y como se vera mas adelante en el análisis de dos manzanas, existe un 26% más de predios sin matrícula inmobiliaria (se identifican por las nomenclaturas); si se asume este dato como referencia, se puede calcular para el polígono un total de 4.561 viviendas.

7.15.4 Mapa de Densidades



Fotos 39, 40, 41. Lotes con varias unidades prediales

Fuente: IBID.

Conociendo el numero de viviendas y el área del polígono (29,15 Ha), se calcula la densidad habitacional, lo que da como resultado 156,47 viv/ha. Si comparamos este resultado con la densidad máxima del sector que es de 300 viv/ha, se puede leer que el sector tiene potencial para la redensificación, lo que en la realidad se esta evidenciando. Esta lectura es consecuente si se compara con la información de niveles de piso que muestra en su mayoría construcciones de 1 y 2 pisos.

²³⁰ Información tomada de la Geodatabase Catastral. Subsecretaria de Catastro. Municipio de Medellín. 2012.

7.16 Análisis Predial de Dos Manzanas

Se analizan dos manzanas del polígono del área de influencia de la estación metrocable Andalucía para una lectura predial de la información jurídica, matrícula inmobiliaria y física; área de lote y construcción, usos, número de pisos y calificación de la construcción. La fuente fue la Subsecretaría de Catastro de Medellín. El código catastral de una manzana se identificada por el COBAMA (Comuna, Barrio, Manzana). En este caso la comuna 02, Santa Cruz, barrios Andalucía, 0206 y Villa del Socorro, 0207, y tres dígitos que corresponden al número de la manzana.

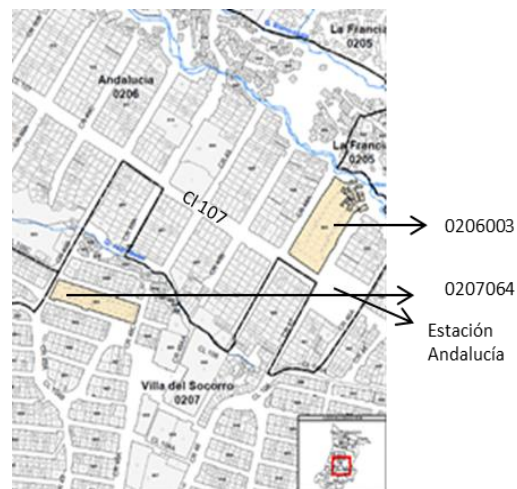


Gráfico 11. Manzanas seleccionadas para la evaluación predial y propuesta de simulaciones urbanístico financieras.

Fuente: Subsecretaría de Catastro. Municipio de Medellín. 2011.

7.16.1 Manzana 0206003.

La manzana 0206003, corresponde a la número 3 del barrio Andalucía; se localiza entre la calle 107 y la Quebrada La Herrera y las carreras 47 y 48ª; próxima a la estación metrocable Andalucía. A continuación se describe su información predial:

Tabla 21. Manzana 0206003

LOTE	MATRICULA	DIRECCION	A LOTE	A CONST	# PISOS	USO	CALIF	A LIBRE	I.O
1	5158014	CL 107 47-4	133	404	3	R	45	0	100
	5158015	CR 047 107 007							
	5158016	CR 047 107 009							
	5158017	CR 047 107 015							
	5158018								
	5158019								
	5158020								
2	128356		CL 107 47-12	182	213	2	R	35	70
		CL 107 47-8 (202)							
		CL 107 47-8 (208)							
3	5277725	CL 107 47-18	174	219	3	R	38	93.6	46.21
	5277726	CL 107 47-22(201)							
	5277727	CL 107 47-22(301)							
4	900025499	CL 107 47-28	176	151	2	R	19	76	56.82
5	166377	CL 107 47-36	148	20.79	3	C	42	0	100.00
		CL 107 47-36(201)							
6	5302067	CL 107 47-48	48	48.28	3	R	32	0	100.00
		CL 107 47-46							
7	5239216	CR 48A 107-12 (101)	55	55.07	3	R	39	0	100.00
	5239217	CR 48A 107-8 (201)							
	5239218	CR 48A 107-8 (301)							
8	950072241	CR 48A 107-20	63	15	1	C	29	0	100.00
				48		R			
9	139855	CR 48A 107-24	189	86	1	R	39	88	53.44
10	252554	CR 48A 107-34	179	181	2	R	40	63	64.80
		CR 48A 107-38							
11	316780	CR 48A 107-40	185	288	3	R	36	70	62.16
		CR 48A 107-42(301)							
12	171436	CR 48A 107-52	101	105	2	R	31	32	68.32
		CR 48A 107-48							
13	5028238	CR 48A 107-60	186	140.12	3	R	36	65.15	64.97
	5028239	CR 48A 107-56(201)		220.7					
	5283453	CR 48A 107-56(301)		72					
14	5219504	CR 48A 107-68(101)	187	14.62	3	C	46	95	49.20

“GESTIÓN TERRITORIAL EN ZONAS DE OCUPACIÓN INFORMAL;
Caso PUI de la zona Nororiental en Medellín - COLOMBIA”

				77.38		R			
	5219505	CR 48A 107-72(201)		77.74		R			
	5219506	CR 48A 107-72(301)		81.26		R			
15	700007308	CR 48A 107-78(101)	183	88.48	2	R	17	80	56.28
	700007309	CR 48A 107-76(201)		78.32					
	700007310	CR 48A 107-80(201)		37.2					
16	50438	CR 48A 107-86	199	121	2	R	16	78	60.80
		CR 48A 107-84							
17	28681	CR 48A 107-94	174	199	2	R	34	56	67.82
		CR 48A 107-94(201)							
18	136809	cr 48a 107-98	247	116	2	R	26	125	49.39
		cr 48A 107-100							
19	900076982	CR 48A 107-112	198.05	99.93	2	R	33	20	89.90
	700034440	CR 48A 107-116		85.77					
	700034441	CR 48A 107-110		66.16					
	700034442	CR 48A 107-114		42.76					
20	700002919	CR 47 X CL 107	31	0	0	L		31	0.00
21	960036551	CR 47 X CL 107	37.75	0	0	L		37.75	0.00
22	427795	CR 47 107-85(97001)	143	67.78	3	R	34	40	72.03
	427796	CR 47 107-85(97001)		85.18					
	427797	CR 47 107-87 (102)		74.51					
	427798	CR 47 107-87 (201)		53.53					
		CR 47 107-91 (106)							
23	700018864	CR 47 107-77(101)	197.56	35.3	2	R	15	50	74.69
	960115871	CR 47 107-81(102)		66.74					
	960115873	CR 47 107-79		86.41					
	960115874	CR 47 107-75		25.74					
24	491800	CR 47 107-65	174	36.36	4	R	26	60.06	65.48
	491801	CR 47 107-69		80					
	491802	CR 47 107-71(201)		43.01					
	491803	CR 47 107-71(201)		59.1					
	491804	CR 47 107-81(301)		85.54					
	52000300	CR 47 107-71(401)		82.5					
25	900051553	CR 47 107-61	168	184	2	R	19	60.84	58.24
		CR 47 107-59							
26	5069481	CR 47 107-51(9802)	163	63.6	3	R	27	10	93.87

“GESTIÓN TERRITORIAL EN ZONAS DE OCUPACIÓN INFORMAL;
Caso PUI de la zona Nororiental en Medellín - COLOMBIA”

	5069482	CR 47 107-51(9902)		21.52					
	5069483	CR 47 107-51(9801)		33.74					
	5069484	CR 47 107-51(101)		65.48					
	5069485	CR 47 107-51(202)		80.25					
	5069486	CR 47 107-51(201)		70.61					
		CR 47 107-51(9901)							
		CR 47 107-51(9902)							
		CR 47 107-51(9903)							
27	950072021	CR 47 107-43	88	49.98	2	R	14	0	100.00
	950072022	CR 47 107-45		34.51					
	960038313	CR 47 107-43(102)		34.51					
		CR 47 107-45(101)							
28	900084690	CR 47 107-41	127	129	2	R	15	45	64.57
		CR 47 107-41(201)							
29	165196	CR 47 107-31	161	274.04	3	R	29	63	60.87
		CR 47 107-33		11.96		C	44		
		CR 47 107-35(301)							
30	598	CR 47 107-29	178	100.94	3	R	30	74	58.43
		CR 47 107-27		15.12		despacho			
		CR 47 107-29(201)		157.94		iglesia			
32	960112532	CR 47 107-99(150)	58	52	1		13	6	89.66
33	5165774	CR 47 107-23	50	50	4	R	34	0	100.00
	5165775	CR 47 107-25(201)		47.69			34		
	5165776	CR 47 107-25(301)		47.69			45		
	5165777	CR 47 107-25(401)		41.62			34		
34	999993985	CR 48A 107-48	106	149	2	R	17	20	81.13
35		CR 48A 107-116(112)	46	46	1	R	36	0	100.00
36	70007401	CR 48A 107-116(104)	13.73	13.73	1	R	12	0	100.00
37	999993981	CR 47 107-116(102)	28	28	1	R	15	0	100.00
38	999993976	CR 47 107-99(150)	24	24	1	R	9	0	100.00
39	700007409	CR 47 X CL 107	30	0	0	L	0	30	0.00
40	70007413	CR 47 X CL 107	27	0	0	L	0	27	0.00
41	960077971	CR 47 107-99(112)	62	62	1	R	9	0	100.00
42	700017416	CR 47 X CL 107	24.5	0	0	L	0	24.5	0.00
43	700017418	CR 47 X CL 107	35	0	0	L	0	35	0.00
44	999993980	CR 47 107-21(117)	22	22	1	R	8	0	100.00

**“GESTIÓN TERRITORIAL EN ZONAS DE OCUPACIÓN INFORMAL;
Caso PUI de la zona Nororiental en Medellín - COLOMBIA”**

45	999993983	CR 47 107-91(216)	15	30	2	R	9	0	100.00
46	999993978	CR 47 107-91(115)	30	30	1	R	15	0	100.00
47	700017341	CR 47 107-91(101)	39.39	76.1	2	R	24	0	100.00

Notas: A Lote, es área de lote

A Const, es área construida

En la columna del uso (R) es Residencial, (C) comercial y (L) lote

A Libre, es área libre

I.O, índice de ocupación

El cuadro muestra que la mayoría de los predios ubicados sobre la calle 107 o cerca de ella, poseen matrícula inmobiliaria; esto indica una legalidad en la tenencia de las construcciones (como el lote 9). En la totalidad de la manzana estos representan el 46% de los predios. Los lotes 2, 5 y 6 muestran una sola matrícula con varias nomenclaturas; esto muestra que los predios no han sido legalizados y en muchos casos el propietario vende parte de la construcción en proindiviso²³¹; jurídicamente quien compra es dueño de un porcentaje del total del área construida, lo que físicamente se convierte en un área privada de uso exclusivo.

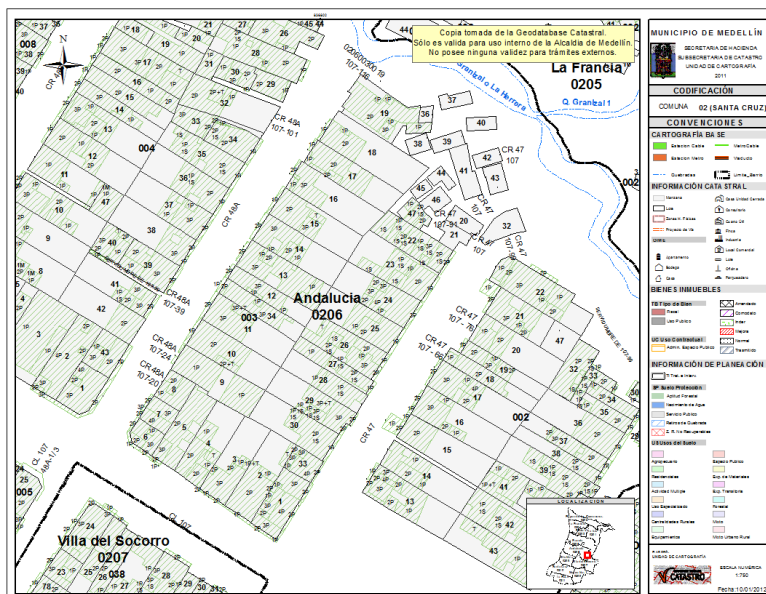


Gráfico 12. División predial Manzana 0206003

Fuente: Subsecretaría de Catastro. Municipio de Medellín. 2011.

El 19% de los lotes están sometidos a propiedad horizontal, lotes 1, 3, 7, 13, 14, 22, 24, 26, 33 (9 lotes de 47); 4 lotes se encuentran en propiedad horizontal no

²³¹ El único soporte es un documento de compraventa. Ver lote 27

reglamentada (lotes 15, 19, 23, 27). Los otros lotes poseen una sola matrícula con varias nomenclaturas; lo que indica el fraccionamiento e informalidad de la propiedad. El lote 26 esta sometido a régimen de propiedad horizontal y además muestra otras tres nomenclaturas sin matrícula inmobiliaria.

Otra situación se presenta en lotes que la matrícula inmobiliaria es reemplazada por un registro catastral (matriculas ficticias); lo que identifica las invasiones. De acuerdo al mapa de riesgos los lotes 36, 37, 38, 39 y 40 se encuentran en zona de riesgo no recuperable, y los lotes 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 32, 41, 42, 43, 44, 45, 46 y 47 se encuentran en zona de riesgo recuperable; son lotes que tienen la característica de tener áreas menores de 40 m². En el campo, se pudo observar que las los lotes 39, 40, 42, 43 actualmente son baldíos y las familias fueron relocalizadas por la administración municipal; áreas que aumentaron el espacio público del sector. Las viviendas que aún permanecen poseen una calificación muy baja que corresponde a construcciones precarias e inseguridad en la tenencia. **(Ver lotes 34 a 47).**

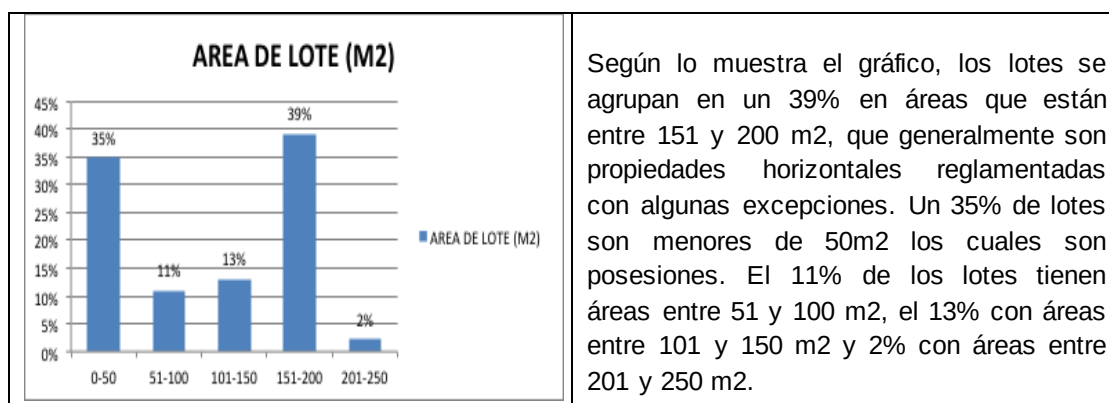


Gráfico 13. Relación de áreas de lote

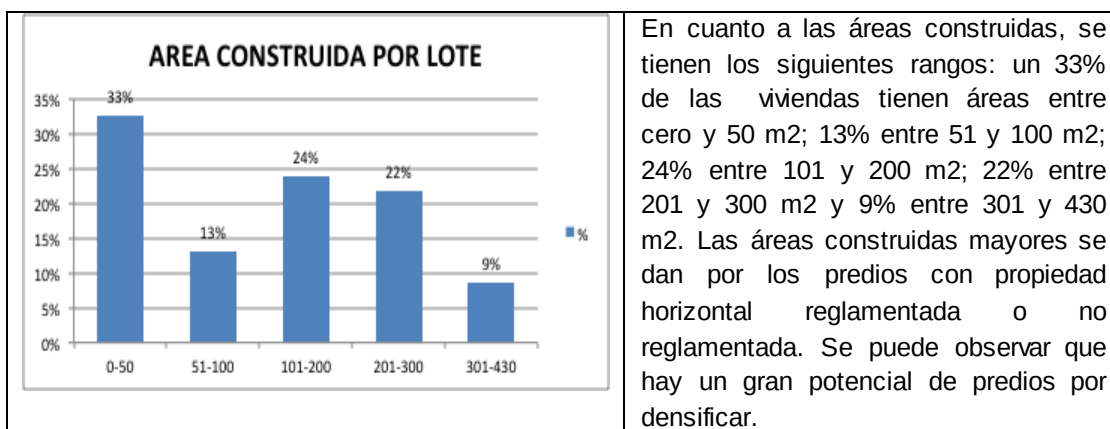


Gráfico 14. Relación de áreas construidas por lote

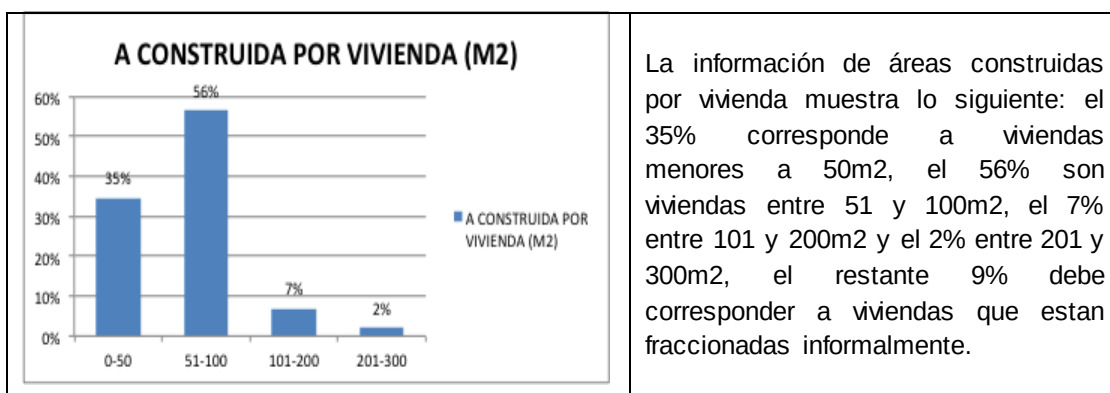


Gráfico 15. Relación de áreas construidas por vivienda.

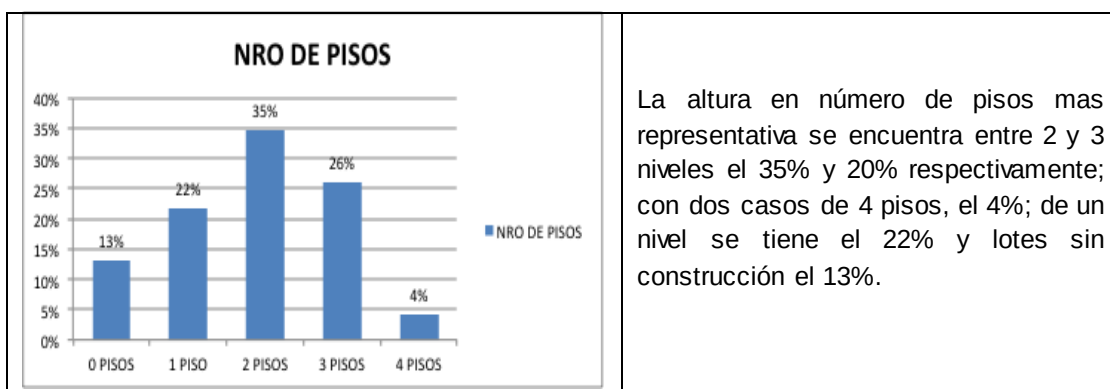


Gráfico 16. Relación de número de pisos.

En cuanto a usos, es frecuente encontrar la mezcla de residencial y comercial (generalmente tiendas, carnicerías, papelerías) en una sola matrícula inmobiliaria; los usos complementarios se convierten en una mayor renta del suelo (véase lote 29).

La calificación definida para estratos bajos se encuentra en un rango entre 15 y 45 puntos. Algunos casos aislados de calificaciones menores obedecen a las invasiones localizadas en el retiro de la quebrada la Herrera; se trata de predios dispuestos de forma desordenada (sin ninguna planificación) con relación al resto de la manzana. (Lotes 34 a 47).



Fotos 42, 43. Viviendas de baja calificación predial en el micro territorio de análisis

Fuente: Tobón Molina, María Patricia y Henry Quesada Gómez (co-investigador) (2012). "Rentas Inmobiliarias Privadas en la Distribución de Cargas y Beneficios de los Proyectos Urbanos; estudio del polígono de la estación Andalucía del metrocable de Medellín". Tesis de Maestría no publicada. Escuela de Planeación Urbano Regional, Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia sede Medellín.

La información de índice de ocupación se determinó a partir del área construida ocupada en planta con relación al área del lote. El promedio de ocupación de la manzana es del 69%. Esto significa que de 4.608m² de área de lote privada ocupada de manera planificada (se excluyen los lotes 20, 21, 32 y del 36 en adelante), 3.517 m² están ocupados con construcciones..

La densidad permitida en este polígono es de 350 viv/Ha. Esta manzana en su área formal y planificada (sin considerar los lotes 20, 21, 32 y del 36 al 47), ocupa un área de 0,46086 Ha; o sea que se permitiría un desarrollo de hasta 161 viviendas y en la actualidad cuenta con noventa y dos (92) viviendas; lo que representa la posibilidad de desarrollar un 43% más de viviendas; lo que indica el potencial del sector para redensificarse.

7.16.2 Manzana 0207064.

Corresponde a la manzana 64 del barrio Villa del Socorro (0207). Esta manzana tiene como limites, por el oriente la carrera 48ª; por el occidente la carrera 49B; por el norte la calle 105C y por el sur la calle105A.

Tabla 22. Manzana 0207064

LOTE	MATRICULA	DIRECCION	A LOTE	A CONST	# PISOS	USO	CALIF	A LIBRE	I.O
1	5174071	CL 105 A 048 C 004	35	35	1	R	23	0	100
2	5112467	CL 105 A 048 A 008	54	108	2	R	23	0	100
3	960032063	CL 105 A 048 C 014	41	41	1	R	16	0	100
4	175888	CL 105 A 048 C 018	99	199	3	R	30	0	100
		CL 105 A 048 C 020							
		CL 105 A 048 C 022(201)							
		CL 105 A 048 C 022(301)							
5	241477	CL 105 A 048 C 028	95	187	2	R	33	0	100
		CL 105 A 048 C 032							
		CL 105 A 048 C 034							
		CL 105 A 048 C 038							
6	5030571	CL 105 A 049 004	95	55	1	R	26	40	58
7	205799	CL 105 A 049 014	93	116	2	R		0	100
		CL 105 A 049 008							
		CL 105 A 049 010							
8	205582	CL 105 A 049 022	95	85	1	R	17	10	89
		CL 105 A 049 022(201)							
9	5046185	CL 105 A 049 028	47	67	2	R	21	0	100
		CL 105 A 049 026							
10	254244	CL 105 A 049 030	45	45	1	R	22	0	100
11	112775	CL 105 A 049 038	109	151	2	R	32	0	100
		CL 105 A 049 042(201)							
12	960032064	CL 105 A 049 046	95	43	1	R	14	52	45
13	249866	CL 105 A 049 054	92	42	1	R		50	46
14	282575	CL 105 A 049 062 (102)	93	103	2	R	30	2	97,85
		CL 105 A 049 062 (103)							
		CL 105 A 049 060							
15	9770	CL 105 A 049 070 (104)	113	80	2	R	21	70,8	37,35

“GESTIÓN TERRITORIAL EN ZONAS DE OCUPACIÓN INFORMAL;
Caso PUI de la zona Nororiental en Medellín - COLOMBIA”

		CL 105 A 049 070 (103)							
16	5066520	CR 048 B 105 A 004	30	69	3	R	38	0	100
17	244219	CR 049 B 105 A 010	56	87	2	R	28	4	92,86
		CR 049 B 105 A 010(201)							
18	5276838	CR 049 B 105 A 030	77	72,5	2	R	34	4,5	94,18
	5276839	CL 106 048 C 107		R					
		CL 106 048 C 101		R					
19	5263869	CR 049 B 105 A 020 00102	152,2	66,7	2	R	26	28,2	81,47
		CR 049 B 105 A 020 00104				R			
	5263870	CL 106 048 C 095		14,5		R			
	5263871	CL 106 048 C 097		57,3		terraza	0		
20	5308390	CL 106 048 C 093	49,4	42,7	3	R	29	6,7	86,46
	5308391	CL 106 048 C 091 00202		47,1		R	29		
	5308392	CL 106 048 C 091 00302		36,5		R	29		
21	5215456	CL 105 C 048 C 087 00101	47	48,3	3	R	29	0	100
	5215457	CL 105 C 048 C 087 00201		41,2		R	29		
	5215458	CL 105 C 048 C 087 00301		45,5		R	29		
22	273163	CL 106 048 C 083	94	56	1	R	15	38	60
23	960110687	CL 106 048 C 073	94	46	1	R	15	48	49
24	180039	CL 106 048 A 067	94	178	3	R	24	15	84,04
		CL 106 048 A 065							
		CL 106 048 A 069							
25	244725	CL 106 048 A 059	94	94	1	R	16	0	100
		CL 106 048 A 059(101)							
26	5162597	CL 106 048 C 051 00101	96	86,8	2	R	33	9,2	90,39
	5162598	CL 106 048 C 053 00201		48,2		R	23		
27	188717	CL 106 048 C 043	42	42	1	R	16	0	100
28	279007	CL 106 048 C 039	52	20	1	R	18	32	38
		CL 106 048 C 041							
29	274443	CL 105 C 048 C 035	97	69	1	R	16	28	71
30	960032070	CL 106 048 C 025	95	49	1	R	20	46	52
31	204519	CL 105 C 048 C 019	96	85	1	R	26	11	89
32	195787	CL 105 C 048 C 011	95	81	1	R	17	14	85
33	5059385	CL 106 048 C 003	23	23	1	R	21	0	100
34	5059386	CR 048 C 105 A 019	25	25	1	R	15	0	100
35	5234391	CR 048 A 105 A 017	45	41,2	3	R	39	3,9	91,44
	5234392	CR 048 A 105 A 015 00201		44,7		R	24		

**“GESTIÓN TERRITORIAL EN ZONAS DE OCUPACIÓN INFORMAL;
Caso PUI de la zona Nororiental en Medellín - COLOMBIA”**

	5234393	CR 048 A 105 A 015 00301		39,2		R	24		
36	403471	CR 048 A 105 A 011	33	66	2	R	23	0	100
37	5174069	CR 048 C 105 A 007	26	56	2	R	26	0	100
		CR 048 C 105 A 007(201)							

En esta manzana de 37 predios solo 4 (lotes 3, 12, 23, 30) no tienen matrícula inmobiliaria, lo que denota una alta legalidad en la tenencia de la propiedad; el porcentaje de legalidad es del 89%. El barrio Villa del Socorro corresponde a un barrio planificado por el Municipio de Medellín y construido con el fin de proveer de vivienda de interés social a la población de la época. La informalidad se presenta en la subdivisión de los predios; hay predios con una con una matrícula inmobiliaria que poseen varias nomenclaturas, o propiedades horizontales no reglamentadas, que pueden presentar varias unidades prediales con ventas no legalizadas o en alquiler. Esto se observa en los predios 4, 5, 7, 8, 9, 11, 14, 15, 17, 18, 19, 24, 25, 28, 35 y 37, para un total de 16 predios que representan el 43% de los lotes.

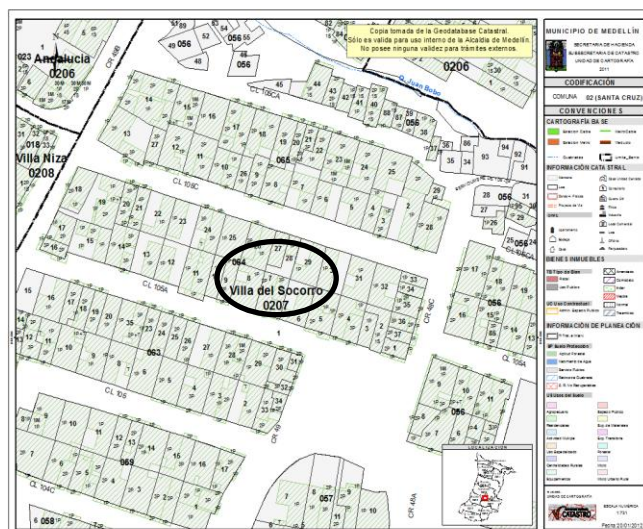


Gráfico 17. División predial Manzana 0207064.

Fuente: Subsecretaría de Catastro Municipio de Medellín.2011

En cuanto a los reglamentos de propiedad horizontal hay 6 predios sometidos a la Ley 675 de 2001 lo que equivale a un 16,2% del total de predios de la manzana.

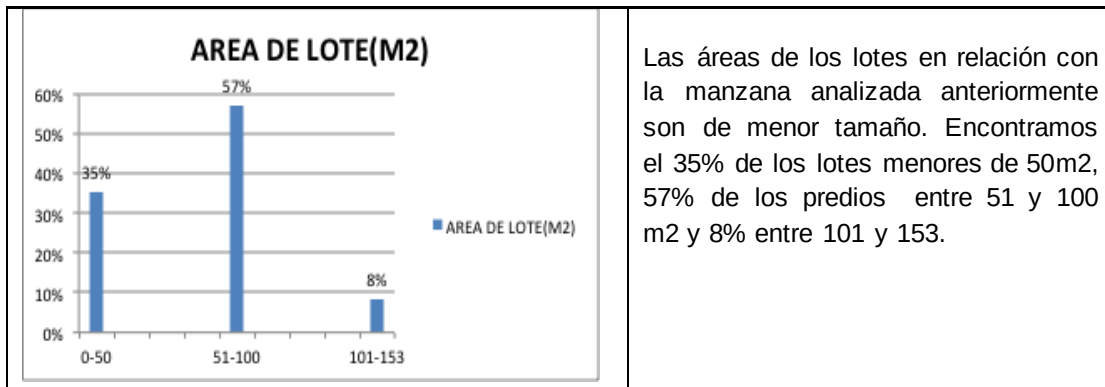


Gráfico 18. Relación de áreas de lote

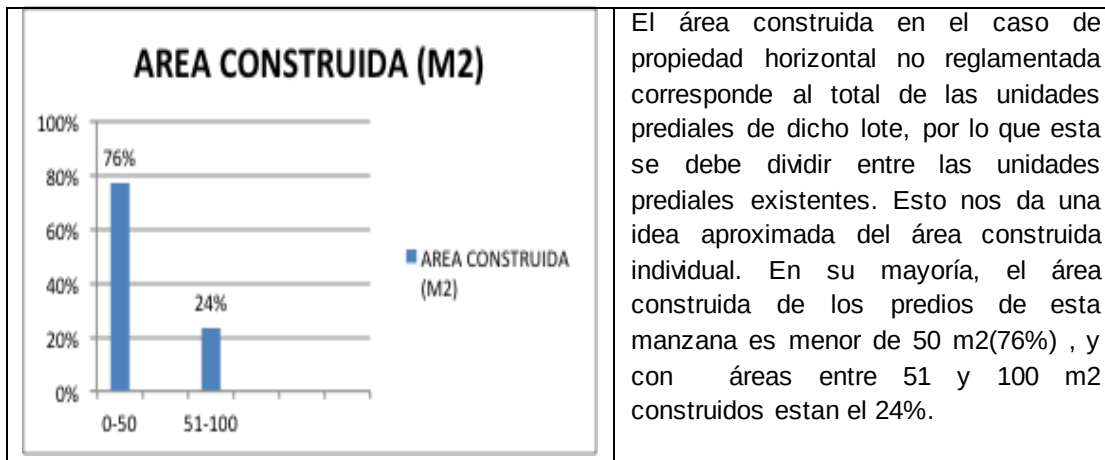


Gráfico 19. Relación de áreas construidas

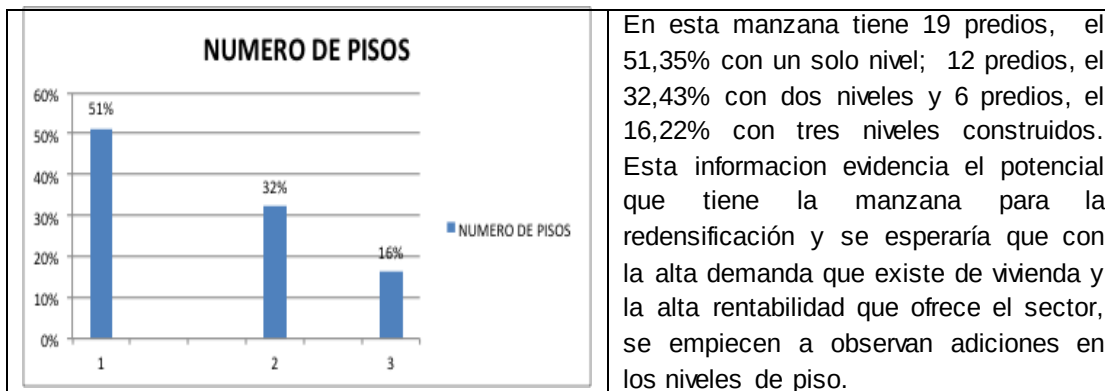


Gráfico 20. Relación de número de pisos por lote

En esta manzana el uso es exclusivamente residencial debido a su localización al interior del barrio, rodeada de vías de servicio, poco atractivas para el comercio. En el predio 19, sometido a RPH, una de sus matrículas corresponde a una terraza, lo que indica la tenencia a seguir adicionando unidades habitacionales. La calificación de las edificaciones oscila entre 14 y 39 puntos, lo que indica un alto nivel de precariedad en las construcciones. El índice de ocupación promedio de la manzana se encuentra en el 85%; o sea que de 2.713 m² de área privada de lote, se encuentra ocupado con construcciones 2.320 m² y libres 393 m². La densidad permitida de esta manzana es de 300 viv/Ha, y haciendo la relación de área privada (0,27 Ha), permitiría una ocupación máxima de 81 viviendas y en la actualidad cuenta con 69 viviendas. Tiene la posibilidad de densificarse en un 15% más.

7.17 Oferta Inmobiliaria del Sector de Estudio

Comparativo años 2002, 2007²³², 2011, de las rentas inmobiliarias y factores de valorización.

Por la historia de ocupación y desarrollo informal del sector, la oferta inmobiliaria ha tenido un comportamiento similar de informalidad en cuanto a la forma de divulgación; es una zona de la ciudad donde no han participado (o no se han interesado) agencias inmobiliarias legalmente constituidas. La venta o alquiler la realizan los propietarios de los inmuebles o a través de terceros. La oferta se hace con letreros pegados a las ventanas de las viviendas, en los postes de la luz o en las tiendas. La oferta en general es de vivienda usada o reformada para comercio.

Los únicos referentes de valor de vivienda nueva son los conjuntos habitacionales Juan Bobo y La Herrera; cabe señalar que el valor del suelo y del urbanismo que requirió el sector lo estableció el Municipio de Medellín a partir de las negociaciones que se hicieron para la compra de los predios necesarios para la ejecución de los proyectos urbanos. El valor de los apartamentos en los

²³² Cardona Querubín, Iván Darío y Henry Quesada Gómez. (2006). Cuantificación y mapeo de la valorización en inmuebles próximos a intervenciones urbanas, lineares y puntuales desarrolladas en Medellín, Colombia. Proyecto de investigación no publicado, Instituto Lincoln de Políticas de suelo.

conjuntos mencionados por su tipología de VIP²³³ por la Ley de vivienda de interés social colombiana, no podían superar los 70 SMMLV²³⁴.

Los valores que han alcanzado las propiedades han tenido un comportamiento especulativo. En general son inmuebles de baja valorización y alta rentabilidad (acorde con el comportamiento de los precios inmobiliarios en los estratos socio económicos bajos de la ciudad). El incremento de los precios es el resultado de las externalidades positivas que se han generado en la zona: sistema de transporte integrado metro, equipamientos de calidad y jerarquía zonal, paseo comercial y bulevar peatonal sobre la calle 107, estaciones del metro, generación de espacio publico, nuevas propuestas habitacionales, entre otras.

Por la forma como se fue consolidando el sector, prácticamente por desarrollos progresivos, los inmuebles presentan grandes diferencias en una misma manzana, desde las especificaciones constructivas, hasta la conservación de las edificaciones. En los recorridos de campo se pudo apreciar que hay pocas ofertas inmobiliarias, situación que puede significar la satisfacción que sienten hoy los ocupantes del sector; sin embargo, es posible que los desarrollos informales en la construcción de las edificaciones continúen; esa práctica lleva varias décadas, y es la forma como se regula la oferta y la demanda. Otro factor es que tardara todavía un tiempo para que los agentes inmobiliarios privados se interesen en esta zona de la ciudad (Estrada, 2010 citado en Tobón, 2012).

Investigación de avalúos de predios afectados por el proyecto del metrocable. Año 2002.

Tabla 23. Valores de venta de propiedad raíz. Año 2002.

Dirección	Área Lote (*)	Vlr M2 Lote*	A Const.	Vlr M2 Const.	Vlr/M2 Lote+Const
CI 107A 45-49		88.000	27,3	180.000	268.000
CL 107 46A-20 (202)		88.000	75,32	280.000	368.000
CL 107 46A-27		88.000	50	200.000	288.000
CL 107 46A-29		88.000	48,75	200.000	288.000
CR 46A 107-29		88.000	43,44	250.000	338.000

²³³ Sigla de Vivienda de Interés Prioritario.

²³⁴ El valor del salario mínimo mensual legal vigente para el año 2011 fue de \$535.600.

**“GESTIÓN TERRITORIAL EN ZONAS DE OCUPACIÓN INFORMAL;
Caso PUI de la zona Nororiental en Medellín - COLOMBIA”**

Dirección	Área Lote (*)	Vlr M2 Lote*	A Const.	Vlr M2 Const.	Vlr/M2 Lote+Const
CR 46A 107-31		88.000	43,44	130.000	218.000
CL 107 46-12 (201)		88.000	57,82	230.000	318.000
CL 107 46A-02		88.000	43,23	180.000	268.000
CR 46A 106A-69		88.000	62	240.000	328.000
CL 107 46A-06		88.000	20,32	150.000	238.000
CL 107 46-32 (2do piso)		88.000	44,8	120.000	208.000

Fuente: Avalúos realizados por La Lonja de propiedad raíz de Medellín y Antioquia. 2002.

* En la tabla no aparece información de área de lote por tratarse de mejoras. Se tomo un valor de referencia por m2 de \$88.000 para el lote, según la información consultada en la Lonja de Propiedad Raíz de Medellín, para efectos de tener un valor de referencia del metro cuadrado de suelo más construcción y poder comparar los datos con los años 2007 y 2011.

Las intervenciones realizadas por el Estado, han generado mayores rentas inmobiliarias, y los valores mas altos se encuentran cerca a los ejes estructurantes del polígono como el corredor de la calle 107, que permite un fácil acceso a la estaciones de metrocable Acevedo y Andalucía, y por la vocación comercial, que según registros del PUI de la Nororiental a noviembre de 2007, existían 252 negocios. Valores altos también se encuentran sobre la vía “El Tirabuzón” y sobre las carreras 52 y 49.

Revisando la información de la cantidad de transacciones realizadas en el año 2006²³⁵, se observa que el barrio que mayor cantidad de transacciones inmobiliarias tuvo en las comunas 1 y 2, fue Santo Domingo y los de menos, Andalucía y Villa del Socorro. Pero en contraste, los mayores valores de las transacciones inmobiliarias se registraron en Villa del Socorro. En los años 2007 y 2008, las transacciones inmobiliarias del sector registraron aumento y en el año 2009 mostro decrecimiento.

²³⁵ Estudio realizado por el Observatorio del Suelo y del Mercado Inmobiliario –OSMI-

7.17.1 Investigación de mercado.

La tasa de crecimiento anual del valor del suelo en el año 2009 fue de IPC - 2,98%. El promedio de los puntos avaluados se mantuvo en \$288.095/m² en el 2009. Los valores de referencia son de \$220.000/m² a \$250.000/m² en el suelo residencial y de entre \$300.000/m² y \$400.000/m² suelo comercial.

Tabla 24. Estudio del valor del suelo en Medellín y Área Metropolitana a 2010.

ZONA 24: COMUNA SANTA CRUZ				
USO: Residencial Estrato Bajo				
	\$/m2 Corrientes	\$/m2 2009	T.C.Anual% corriente	T.C Anual% Real
1993	22.000	105.181		
1995	45.000	146.896	43	18,2
1996	64.600	173.360	43,6	18
1997	82.600	188.356	27,9	8,7
1999	70.800	126.649	-7,4	-18
2002	88.000	125.682	7,5	-0,3
2004	107.000	136.022	10,3	4
2006	163.077	189.242	23,5	18,1
2008	288.095	296.931	32,9	25,3
2009	288.095	288.095	0	-2,98
2010	342.857		19%	

Fuente: Lonja de propiedad raíz de Medellín. Diciembre 2010.

Ver en Anexos

Investigación oferta inmobiliaria²³⁶. Año 2007

- Precio de venta residencial
- Precio de alquiler residencial
- Precio de venta locales comerciales
- Localización oferta metrocable

Investigación de oferta inmobiliaria²³⁷. Año 2011.

- Precio de venta residencial
- Precio de alquiler residencial
- Precio de venta locales comerciales
- Valor alquiler locales comerciales

²³⁶ Cardona Querubín, Iván Darío y Henry Quesada Gómez. 2006. Cuantificación y mapeo de la valorización en inmuebles próximos a intervenciones urbanas, lineares y puntuales desarrolladas en Medellín, Colombia. Proyecto de investigación no publicado, Instituto Lincoln de Políticas de suelo.

²³⁶ Tobon Molina, Maria Patricia y Henry Quesada Gómez (co-investigador). (2012). Rentas Inmobiliarias Privadas en la Distribución de Cargas y Beneficios de los Proyectos Urbanos; estudio del polígono de la estación Andalucía del metrocable de Medellín. Tesis de Maestría no publicada. Escuela de Planeación Urbano Regional, Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia sede Medellín.

**“GESTIÓN TERRITORIAL EN ZONAS DE OCUPACIÓN INFORMAL;
Caso PUI de la zona Nororiental en Medellín - COLOMBIA”**

Tabla 25. Precios de venta residencial años 2010 - 2011²³⁸.

Año	Matricula	Dirección	Area Const	Area Lote	% Deseng	Valor ccial	Valor M2	Valor Catastral	Valor M2 a 2011
2010	5127060	CR 047 106 063	90	85		49.000.000	576.471	12.021.000	597.973
2010	5088894	CL 105 A 049 031	45	80	100	43.000.000	537.500	10.787.000	557.549
2010	5127061	CR 047 106 065	72	80	15,3	42.000.000	525.000	7.023.000	544.583
2010	5263701	CL 105 045 A 056 00101	29	96	63,3	55.000.000	572.917	10.839.000	594.286
2010	5301521	CR 049 B 106 058	85	114		58.000.000	508.772	13.669.000	527.749
2010	223482	CR 052 105 048	49	65	100	8.000.000	123.077	15.282.000	127.668
2011	333068	CL 103 044 A 040	44	99	18,3	31.300.000	316.162	26.565.000	316.162
2011	5061467	CR 048 104 B 027 00201	19	84	43	30.000.000	357.143	8.687.000	357.143
2011	5277020	CL 103 A 050 028	18	51	34,6	32.400.000	635.294	5.161.000	635.294
2011	5263702	CL 105 045 A 056 00301	17	49	36,7	32.445.000	662.143	5.654.000	662.143
2011	5254575	CR 043 B 105 018 00401	12	40	12	20.600.000	515.000	11.095.000	515.000
2011	5202821	CL 104 B 048 A 033 00201	32	91	34	32.445.000	356.538	7.987.000	356.538
2011	5200636	CL 104 A 047 011 00201	35	83	37,9	32.445.000	390.904	10.332.000	390.904
2011	5071269	CL 103 045 038	90	189	100	45.000.000	238.095	28.503.000	238.095
2011	5263701	CL 105 045 A 056 00101	29	96	63,3	33.000.000	343.750	10.839.000	343.750
2011	5263702	CL 105 045 A 056 00301	17	49	36,7	28.000.000	571.429	5.654.000	571.429
2010	960036706	CR 051 B 104 A 080	51	38	100	25.000.000	657.895	5.415.000	682.434
2010	960039516	CR 051 B 106 A 059	50	71	100	50.000.000	704.225	10.254.000	730.493

²³⁸ Información suministrada por el OIME (Observatorio Inmobiliario para Medellín. Adscrito a la Subsecretaría de Catastro del Municipio de Medellín. 2011

**“GESTIÓN TERRITORIAL EN ZONAS DE OCUPACIÓN INFORMAL;
Caso PUI de la zona Nororiental en Medellín - COLOMBIA”**

2011	330802	CL 105 043b 001	114	221	100	40.000.000	350.877	14.260.000	350.877
2011	5004549	CR 049 103 A 024	41	41	100	35.000.000	853.659	7.767.000	853.659
2011	141161	CR 051 107 058		90	100	48.000.000	533.333	14.604.000	533.333
2011	960033482	CR 049 A 106 007		107	100	30.000.000	280.374	16.757.000	280.374

Para los datos de precios tomados en el año 2010, traemos a valor presente dichos valores utilizando el índice de precios al consumidor IPC, el cual para el año 2011 fue del 3,43%.

Tabla 26. Consolidado precios de venta residencial²³⁹.

AÑO 2011			AÑO 2010		
DIRECCION	AREA CONST	VALOR M2	DIRECCION	AREA CONST	VALOR/ M2
CR 050 109 007 00201	59	627000	CR 051 B 104 A 080	38	658000
CR 046 107 B 071	70	443000	CR 047 106 063	85	576500
CR 046 107 004	56	625000	CL 105 A 049 031	80	537500
CR 047 110 099 00301	50	300000	CL 109 046 A 046	49	571500
CL 108 047 065	109	363000	CR 049 A 110 100 00301	70	285500
CR 046 A 108 015	89	278500	CR 051 B 106 A 059	71	704000
CL 111 B 049 C 053	118	334500	CR 047 106 065	80	525000
CL 107 B 043 031	37	420000	CL 105 045 A 056 00101	96	573000
CL 103 B 050 C 065	59	497500	CR 049 B 106 058	114	509000
CL 111 050 047	104	394500	CR 052 105 048	65	123000
CL 107 050 A 038	254	365500	CR 046 107 D 013	60	600000
CL 106 045 A 054	78	364000	CR 046 108 A 007	38	223500

²³⁹ Información suministrada por el OIME (Observatorio Inmobiliario para Medellín. Adscrito a la Subsecretaría de Catastro del Municipio de Medellín. 2011.

Cuando se tiene información de arriendo, se calcula el valor del inmueble utilizando el método de la Renta²⁴⁰. Este método parte de la base de que todo inmueble se comporta como un negocio que genera una renta permanente, y esa renta tienen una relación directa con el valor comercial actual del inmueble, así que, conocido el valor de la renta, y definiendo una tasa de valorización según el tipo de negocio (localización, estrato del inmueble), se puede inferir el valor de la propiedad.

Según el libro “Avalúo de Bienes Inmuebles” de Diter Castrillón y otros, explican cómo este método se enfoca en el ingreso neto operativo actual y potencial que pueda producir el inmueble según su destinación. Se basa en la técnica de capitalización del ingreso²⁴¹, la cual se expresa mediante la siguiente fórmula:

$$VA = INO / TC$$

Donde:

VA: Valor actual equivalente al valor presente de los ingresos futuros.

INO: Ingreso Neto Operativo.

TC: Tasa de descuento a infinito en pesos constantes.

Dado que nuestro interés es el inmueble indiferente del uso que este posea, usamos la tasa de capitalización correspondiente al inmueble. Existen tasas conocidas estadísticamente resultado del seguimiento del mercado inmobiliario que incluyen la relación de valores de venta con valores de arriendo. Estos valores deben clasificarse en una matriz de rentabilidad de acuerdo con sus características propias para obtener una muestra confiable que se ajuste a cada inmueble (Castrillón, 2004).

Tabla 27. Tasas constantes estimadas por tipo de inmueble.

	TASA ANUAL MIN (%)	TASA ANUAL MAX (%)
Vivienda Clase Baja	11,4	15,4
Locales comerciales	10,0	14,0

²⁴⁰ Castrillón O. Diter R, Ochoa O. Francisco L., Castrillón R. Ricardo. Avalúo de Bienes Inmuebles. Segunda edición. 2004.

²⁴¹ Capitalización del Ingreso. No es más que convertir las ganancias futuras proyectadas en una suma probable equivalente hoy.

**“GESTIÓN TERRITORIAL EN ZONAS DE OCUPACIÓN INFORMAL;
Caso PUI de la zona Nororiental en Medellín - COLOMBIA”**

Fuente: Castrillón O. Diter R, Ochoa O. Francisco L., Castrillón R. Ricardo. Avalúo de Bienes Inmuebles. Segunda edición. 2004.

Este método lo aplicamos para todas las matrículas cuya información se refiera al alquiler de la propiedad para inferir mediante este método el valor de la misma. Para el caso de los inmuebles de uso residencial, asumimos una rentabilidad del 12% anual, lo que equivale al 1% mensual. Y en el caso de locales comerciales asumimos una rentabilidad del 11% anual lo que equivale al 0,916% mensual.

Aplicando la fórmula y usando la tasa de capitalización del inmueble se tiene:

Tabla 28. Valores metro cuadrado por el método de la renta.

Matrícula Inmobiliaria	Dirección	Área Const.	Uso	Año	INO	TC	VA	Vlr M2
5272042	Cl 107 48A-11	12	R	2011	150.000	0,01	15.000.000	1.250.000
316780	Cr 48a 107-46 (tercer piso)	100	R	2011	450.000	0,01	45.000.000	450.000
5269152	Cr 48a 107-15	76,8	R	2011	450.000	0,01	45.000.000	585.937
306319	Cr 48c 105C-5 (201)	30	R	2010	210.000	0,01	21.000.000	700.000
Posesión	Cr 48A 105C-25	8	R	2010	70.000	0,01	7.000.000	875.000
260565	Cl 107 50B-42	65	C	2010	750.000	0,009	81.877.729	1.259.657
Posesión	cl 105CA 48C-103	30	C	2010	270.000	0,009	29.475.982	982.532
222941	Cr 49A 107-3	70	C	2011	1.000.000	0,009	109.170.305	1.559.575

Fuente Tobón Molina, María Patricia y Henry Quesada Gómez (co-investigador). (2012). Rentas Inmobiliarias Privadas en la Distribución de Cargas y Beneficios de los Proyectos Urbanos; estudio del polígono de la estación Andalucía del metrocable de Medellín. Tesis de Maestría no publicada. Escuela de Planeación Urbano Regional, Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia sede Medellín.

Para las propiedades cuyos datos de venta sean diferentes al año 2011 (año de estudio), se aplica la homogenización por época²⁴², la cual consiste en

²⁴² Castrillón O. Diter R, Ochoa O. Francisco L., Castrillón R. Ricardo. Avalúo de Bienes Inmuebles. Segunda edición. 2004.

traer a valores actuales, los precios de las operaciones tomadas como referencia y que fueron realizadas en diferente época. En este caso tenemos valores de los años 2008, 2010 y 2011; y se sabe que el poder adquisitivo es diferente en cada uno de estos años por lo cual se deben realizar los ajustes correspondientes.

El indicador que usaremos para la actualización de los valores del año 2010 será el índice de precios al consumidor (IPC) el cual para el año 2011 fue del 3,43%. Aplicándolo a las matrículas 5127061, 306319, 260565 (que se calculó el valor de la propiedad para el año 2010 por el método de la renta), y de otras dos posesiones sin matrícula inmobiliaria, se tiene:

Tabla 29. Homogenización por año.

Matrícula Inmobiliaria	Dirección	Área Const.	Uso	Año	Vlr/M2(2010)	IPC	Vlr/M2 (2011)
5127061	Cr 47 106-65 201	80	R	2010	600.000,00	3,73	622.380,00
306319	Cr 48c 105C-5 (201)	30	R	2010	700.000,00	3,73	726.110,00
Posesión	Cr 48A 105C-25	8	R	2010	875.000,00	3,73	907.637,50
260565	Cl 107 50B-42	65	C	2010	1.259.657,37	3,73	1.306.642,59
Posesión	Cl 105CA 48C-103	30	C	2010	982.532,75	3,73	1.019.181,22

Fuente: IBID

Con base en la información del valor por metro cuadrado de las propiedades, se realiza el mapa de isoprecios, el cual toma la información georreferenciada de los puntos de oferta investigados, se grafican y se obtiene por interpolación de datos los rangos de valores para sectores del polígono. Se debe tener en cuenta al interpretar dicho mapa que la exactitud de la información aumenta con la cantidad de puntos de información, a mayor cantidad de datos más exactitud y dado el comportamiento inmobiliario del sector, no fue fácil obtener datos de transacciones de compraventas.

7.17.2 Mapa de Isoprecios.

En el mapa de isoprecios se grafica toda la información obtenida de las ofertas inmobiliarias del sector con el fin de determinar tendencias. El territorio se clasifica en rangos de precios del suelo, los cuales se muestran o identifican con diferentes colores, en donde el color blanco representa el mayor valor por metro cuadrado oscilando entre \$765.239 y \$853.434, y en nuestro polígono de estudio se da en una pequeña área cercana a la calle 107 a la altura de la carrera 49; luego se sigue una gama de colores rosados desde el más claro con precios entre \$677.043 a \$765.239 lo cual se presenta alrededor de la calle 107 y hacia la Estación Acevedo, sobre la carrera 52. En otros sitios cercanos a la Estación Andalucía y próximo a la calle 107 sigue un rosado más oscuro con valores entre \$588.848 y \$677.043. Continúa un rango entre \$500.653 y \$588.848, el cual encontramos en lugares cercanos a la Estación Andalucía y a la calle 107, rodeando en muchos casos los puntos anteriores. Este rango también se observa en un sector próximo a la vía “El Tirabuzón” entre las carreras 49 y 49B. Sigue un color naranja que le corresponde valores entre \$412.457 y \$500.653, el cual se observa a mano derecha de la estación Andalucía próximo a la quebrada La Herrera, también encontramos estos valores desde la Estación Andalucía y hasta la Estación Acevedo, siendo este el rango de precios predominante en el mapa; se encuentran pequeñas islas de color amarillo con valores que oscilan entre \$324.262 y \$412.458, sobre la carrera 50ª alrededor de la calle 107 y hacia la calle 105. Luego le sigue de manera descendente el amarillo claro con valores entre \$236.067 y \$324.262, el cual es más escaso y está por la carrera 46ª con la calle 108 y carrera 49B próximo a la quebrada Santa Ana.

Vemos como los precios más altos se concentran alrededor de la calle 107 hacia la Estación Andalucía, hacia la Estación Acevedo y la vía “El Tirabuzón”, lo cual era de esperarse dada la importancia de estas vías y el impacto ocasionado como consecuencia del metro-cable; por intervenciones como el paseo urbano sobre la calle 107 el cual convierte las propiedades sobre este sector en inmuebles privilegiados y exclusivos por su localización, muchos de ellos transformados para uso comercial, y por la cercanía que se tiene a las estaciones de metrocable.

Los precios más bajos se dan hacia las quebradas La Herrera y Santa Ana entre las carreras 46 y 49B, y por la Quebrada Juan Bobo en inmediaciones de la carrera 50B; Estos sitios se observan más deprimidos que el resto del sector con algunas vías en muy mal estado y viviendas más humildes. En

general, los precios de los inmuebles varia según las especificaciones de las construcciones y como ya se mencionó, hay grandes diferencias en el valor unitario de las transacciones.

Una constante, es que hay una sobrevaloración de los habitantes de la zona de su propiedad cuando se les pregunta el precio de venta. Y si bien es cierto que la propiedad se ha valorizado desde las intervenciones estatales, algunos precios de venta investigados no corresponden con las condiciones y características de las propiedades, ni con la localización dentro del polígono, por lo tanto, algunos valores que distorsionaban la información no fueron tenidos en cuenta.

Los únicos predios que ofertaba una agencia inmobiliaria, fueron dos locales comerciales localizados sobre la vía "El Tirabuzón", a través de la Lonja de Propiedad Raíz de Medellín, con un valor por metro cuadrado de \$1.295.337. Si se compara este valor con el de los locales comerciales sobre la calle 107, que fueron calculados por el método de la renta, el metro cuadrado dio a \$1.559.575,80, lo que representa un mayor valor por la localización del 20,40%. No se pudo conseguir suficientes datos muestrales para sacar un valor diferencial de los precios de los locales comerciales dentro del polígono, pero este dato demuestra que se da un mayor valor de las propiedades sobre la calle 107 que sobre el Tirabuzón que son los ejes estructurales de usos mixtos del área de estudio.

Sacando el valor promedio por metro cuadrado de la información obtenida para los años 2007 y 2011 de locales comerciales (ver en anexos oferta inmobiliaria 2007 – 2011, precios de venta locales comerciales) se obtiene un incremento del valor del metro cuadrado del 53,18%.

AÑO	VALOR PROM/M2	INCREMENTO
2.007	920.245	
2.011	1.409.617	53,18%

Tabla 30. Valor promedio por m2 de los locales comerciales entre los años 2007 y 2011.

Fuente: IBID

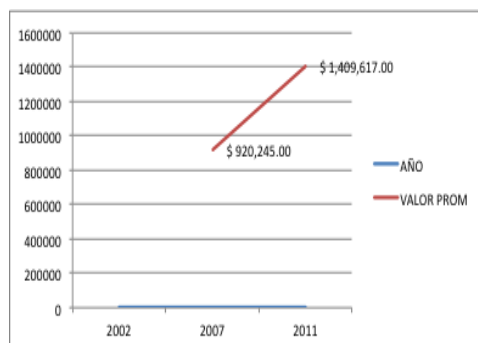


Gráfico 21. Valorización de los locales comerciales entre los años 2007 y 2011.

Fuente: IBID

Según la información consultada en la Lonja de Propiedad Raíz de Medellín²⁴³ en promedio la valorización de la propiedad raíz durante 2010 fue del 4,55% para Medellín y el Área Metropolitana. La mayor valorización por tipología se dio en los apartamentos con el 5,6% seguido por las casas con el 5,3% y los lotes con el 4,1%. Por zonas las mayores valorizaciones se dieron en la Zona 3 (Centro-oriental) con una valorización promedio del 5,2%, seguida de la Zona 2 (Noroccidental) con una valorización del 5%. La Zona 1 (Nororiental) que es la que nos interesa en este caso tuvo una valorización de 4,8% superando las Zonas 5 (Sur-oriental) y 6 (Sur-occidental).

Tabla 31. Valorización de la propiedad raíz en Medellín por tipología de enero a diciembre de 2010.

INDICE DE PRECIOS DE LA PROPIEDAD RAZ 2010		
Lonja De Propiedad Raíz de Medellín Y Antioquia		
	VALORIZACION 2010	PESO PONDERADO
APARTAMENTOS	5,60%	30%
CASAS	5,30%	40%
LOTES	4,10%	10%
LOCALES	2,20%	10%
OFICINAS	2,10%	7%
BODEGAS	-0,50%	3%
TOTAL	4,55%	100%

Fuente: Lonja de Propiedad Raíz de Medellín y Antioquia. 2011

²⁴³ Análisis inmobiliario No.89. Índices de precios de la propiedad raíz en el Valle de Aburra. Lonja de propiedad raíz de Medellín y Antioquia.

Tabla 32. Variación de índices de precios por zona y tipología.

VARIACION IPPR POR ZONAS Y TIPOLOGIA EN EL VALLE DE ABURRA EN 2010						
LONJA DE PROPIEDAD RAIZ DE MEDELLIN Y ANTIOQUIA						
	ZONA 1	ZONA 2	ZONA 3	ZONA 4	ZONA 5	ZONA 6
APARTAMENTO	1,80%	1,90%	1,70%	3,70%	1,70%	1,70%
CASA	2,40%	2,50%	2,40%		2,40%	2,20%
BODEGA					0,00%	-0,10%
LOCAL				0,60%	0,20%	0,40%
OFICINA			0,10%		0,10%	
LOTES	0,60%	0,60%	0,90%	0,70%	0,20%	0,10%
PROMEDIO	4,80%	5,00%	5,20%	4,90%	4,60%	4,30%

Fuente: Lonja de Propiedad Raíz de Medellín y Antioquia. 2011

Tomando como referencia la inflación del año 2009 del 3,17%, la valorización real de los inmuebles en el 2010 fue del 1,38%. Se toma como base para el estudio de la variación de precios de la propiedad raíz el mes de Diciembre de 2005 con base 100 para diferentes tipologías de propiedades y a partir de ahí se pueden calcular las variaciones hasta el año 2010. Todos estos valores en términos nominales. En total el incremento de precios de la propiedad raíz entre los años 2005 y 2010 fue del 60,5%. Ver Tabla No 33.

Si observamos la variación de precios en la Tabla No 33, se tiene que entre el año 2005 y el 2007 el incremento presentado para casas fue del 34,4%, para apartamentos del 27,8%, para locales del 38,8% y para lotes del 60,7%. La variación entre 2007 y 2010 para casas fue del 19,2%, para apartamentos del 16,7%, para locales del 13% y para lotes del 27,8%. Esto muestra que luego de un crecimiento importante de los valores de la propiedad debido a una alta demanda insatisfecha por la crisis presentada en el sector entre el período de 1997 a 2001, se viene presentando una desaceleración en los valores de la propiedad. Estos cambios reflejan el comportamiento del ciclo económico e inmobiliario.

Tabla 33. Variación de precios de la propiedad raíz.

INDICE DE PRECIOS DE LA PROPIEDAD RAIZ							
LONJA DE PROPIEDAD RAIZ DE MEDELLIN Y ANTIOQUIA							
AÑO	IPPR	APTOS	CASAS	LOTES	LOCALES	OFICINAS	BODEGAS
2005	100	100	100	100	100	100	100
2006	118,4	114,3	118,5	129,2	119,1	114,2	130,9
2007	136,3	127,8	134,4	160,7	138,8	136,4	163
2008	149,1	137,2	146,4	194,3	151,3	144,6	175,6
2009	153,5	141,1	152,2	197,4	153,6	149,8	173,9
2010	160,5	149,1	160,2	205,4	156,9	152,9	173

Fuente: Lonja de Propiedad Raíz de Medellín y Antioquia. 2011

En la Tabla No. 23 y en anexos Investigación oferta inmobiliaria año 2007, precios de venta residencial, y precios de alquiler residencial, se mostró la investigación de mercado realizada. Si se deduce el promedio de los valores de la construcción por metro cuadrado para cada año, se obtiene la siguiente información:

Tabla 34. Valorización de la propiedad según estudio realizado.

AÑO	VLR PROM/M2	INCREMENTO
2002	303.000	
2007	343.000	13,19%
2011	529.000	54,24%

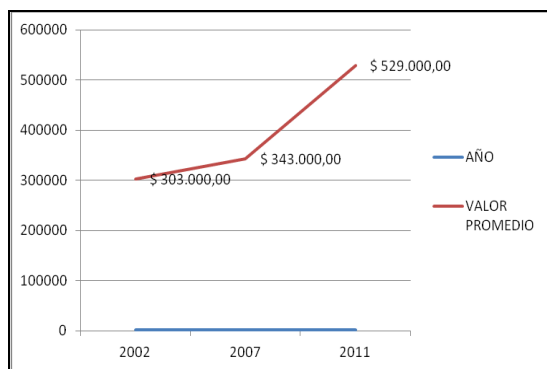


Gráfico 22. Valores promedio de la propiedad raíz entre los años 2002 y 2011.

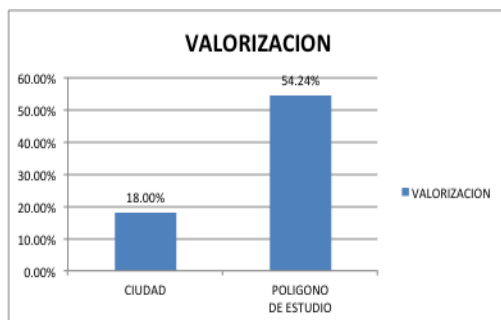


Gráfico 23. Comparativo de valorización de la propiedad.

Fuente: Tabla 33, Gráficos 22 y 23. Tobón Molina, María Patricia y Henry Quesada Gómez (co-investigador). (2012). Rentas Inmobiliarias Privadas en la Distribución de Cargas y Beneficios de los Proyectos Urbanos; estudio del polígono de la estación Andalucía del metrocable de Medellín. Tesis de Maestría no publicada. Escuela de Planeación Urbano Regional, Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia sede Medellín.

El incremento en los precios entre los años 2002 y 2007 fue del 13,19% y entre los años 2007 y 2011, fue del 54,24% en la zona de estudio. Comparando estas cifras con el comportamiento de incremento para tipologías de apartamentos que fue del 16,7% y para casas del 19,2%; indica que mientras en todo el municipio el crecimiento de la propiedad para este último período aumento en promedio el 18%, en el polígono de estudio el incremento de los precios fue del 54,24% (en casas y apartamentos), lo cual muestra el impacto que tuvo las intervenciones del metro-cable y el PUI en la valorización de la propiedad en este sector. Las dinámicas generadas alrededor del corredor metro-cable, acompañado del cambio de usos e intensidades más rentables, se incorporan en los mayores valores de las ofertas inmobiliarias. Es importante También resaltar, según los datos obtenidos, que en esta zona el crecimiento no se ve alterado por factores exógenos como el ciclo inmobiliario de la ciudad sino que el comportamiento de los precios esta sujeto a otras lógicas y dinámicas propias del sector.

Con información obtenida del Observatorio Inmobiliario para Medellín - OIME - de investigaciones realizadas en algunas comunas de la Ciudad de Medellín en el año 2011, se toman el valor más bajo y más alto de transacciones de ventas de inmuebles de uso residencial, con el fin de tener un comparativo de precios de toda la ciudad. Se utilizaron en total 1.320 datos en la muestra.

Tabla 35. Valores/m2 dela propiedad raíz en diferentes comunas de la ciudad.

COMUNA	VALOR / M2		
	\$ MINIMO	\$ MAXIMO	PROMEDIO
1	154.166,00	526.154,00	340.160,00
2	238.095,00	853.658,00	545.876,50
3	308.642,00	1.467.890,00	888.266,00
4	279.970,00	1.363.636,00	821.803,00
5	300.000,00	1.541.095,00	920.547,50
6	279.503,00	1.201.923,00	740.713,00
7	317.460,00	2.264.151,00	1.290.805,50
8	298.438,00	1.478.873,00	888.655,50
9	299.419,00	3.189.473,00	1.744.446,00
10	389.000,00	2.678.571,00	1.533.785,50
11	644.800,00	2.433.962,00	1.539.381,00
12	380.000,00	2.500.000,00	1.440.000,00
13	300.857,00	1.894.737,00	1.097.797,00
15	507.246,00	2.518.518,00	1.512.882,00

Fuente: Observatorio Inmobiliario para Medellín. 2011

Aunque la Comuna 2 presenta valores bajos en las transacciones de propiedad raíz, el diferencial de valor, ha disminuido y el comportamiento de los valores es muy similar a los encontrados en las comunas 3 y 4 (Manrique y Aranjuez) que se han caracterizado por ser sectores con unos estándares urbanos más altos que los de la Comuna 2 antes de las intervenciones del PUI.

Ahora, tomando la misma base de datos y analizando solo la comuna dos tenemos el siguiente comportamiento por barrio mostrado en la Tabla 27. El total de datos de la muestra fue de 69.

Tabla 36. Valores de la propiedad raíz en diferentes barrios de la Comuna 2.

CODIGO BARRIO	BARRIO	VALORES/M2		VLRES/M2 PROMEDIO
		MINIMO	MAXIMO	
202	Playón	419.545,00	648.148,00	533.846,50
203	Pablo VI	315.000,00	777.777,00	546.388,50
204	La Frontera	323.962,00	681.818,00	502.890,00
205	La Francia	278.426,00	627.118,00	452.772,00
206	Andalucía	361.272,00	775.022,00	568.147,00
207	Villa del Socorro	238.095,00	853.658,00	545.876,50
208	Villa Niza	238.095,00	635.294,00	436.694,50
209	Moscú No.1	269.461,00	769.230,00	519.345,50
210	Santa Cruz	238.095,00	783.132,00	510.613,50

Fuente: Observatorio Inmobiliario para Medellín. 2011.

La información que se muestra en la tabla, deja ver el comportamiento de los valores de la propiedad raíz en la Comuna 2. También es de aclarar que la cantidad de datos obtenidos es baja por lo que se comento anteriormente, que la oferta inmobiliaria del sector es reducida, lo que se interpreto como la preferencia de los residentes de la zona en permanecer en sus barrios una vez mejorados sus estándares urbanísticos. Otra interpretación es que el sector presenta alta demanda y poca oferta de inmuebles, que se da sobre todo en los barrios Andalucía, Villa del Socorro y Villa Niza. Andalucía es el barrio en la comuna 2 que en promedio presenta los mayores valores de la propiedad raíz.

Simulaciones Técnicas y Financieras que evalúan las Rentas Inmobiliarias para el Análisis del Reparto Equitativo de las Cargas y los Beneficios del Desarrollo Urbano.

7.18 Simulación Unidad de Actuación Urbanística - UAU- en Manzana 0206003²⁴⁴.

Composición del área de intervención. Para el ejercicio se definió contabilizar el área de los lotes que han sido objeto de legalización (es decir los lotes del 1 al 19, del 22 al 31 y del 33 al 35) que tienen un área neta útil de 4.312 metros cuadrados. Ver Tabla 5 Manzana 0206003.

Sistemas de ocupación y construcción del área privada en la UAU. La edificabilidad medida en densidad representa el potencial a construir. Las normas urbanísticas que se pueden aplicar a la UAU están definidas por el Acuerdo 046 de 2006, el cual define una densidad habitacional de 350 viviendas por hectárea, este aprovechamiento da como resultado el número de viviendas que se pueden desarrollar en la operación inmobiliaria. El área construida (en metros cuadrados –m²–) en vivienda es el resultado de multiplicar el número de viviendas por 60 m²; se propone desarrollar en otros usos, el 15% del área neta del lote; la sumatoria de estas dos áreas será el área total construida por aprovechamiento. Se propone construir el 100% de las viviendas en VIS (vivienda de interés social) tipo 3 (con un valor final de 100 SMMLV) de acuerdo a la demanda potencial que se identificó con el estudio de mercado de la zona.

Composición de las cesiones. Se identifican como cargas todos los componentes del espacio público que deben ser cedidos, adecuados y construidos por los propietarios, tales como: suelo a ceder para equipamientos y espacio público, vías secundarias y peatonales públicas, construcción de las vías, adecuación del suelo a ceder, tanto para construcción de equipamientos como para zonas verdes públicas. Las obligaciones urbanísticas se generan aplicando las normas consagradas en el Acuerdo 046 del 2006, que establece la obligación de ceder suelo en función del aprovechamiento desarrollado a partir de la densidad definida para el área de intervención. La UAU está cediendo aproximadamente el 18% del área neta del polígono de intervención que corresponde a 758 metros cuadrados para espacio público y construcción de equipamientos colectivos. La cesión para espacio público de otros usos, corresponde a 5 m² por cada 100 m² construidos.

²⁴⁴ Elaboración propia a partir de la información predial de la manzana en referencia.

Adicionalmente se deberá realizar el aporte de un metro cuadrado construido para equipamiento público por cada vivienda más el 1% del área que se construya en otros usos.

Simulación urbanístico – financiera. El ejercicio de simulación urbanístico financiera se crea como requisito para los planes parciales o las UAU en el país, a partir de los Decretos reglamentarios 2181 de 2006 y 4300 de 2007, como mecanismo que permite en términos generales, ilustrar acerca de la viabilidad financiera de las actuaciones urbanísticas que se promoverán, ofreciendo seguridad a las Administraciones Municipales sobre la realización efectiva de los mismos y sobre todo del cumplimiento de las obligaciones resultantes de la actuación.

La simulación urbanística financiera propuesta, se compone del análisis de costos generales de terrenos, valoración de costos de urbanismo y construcción, y valores indirectos asociados a estos dos últimos, en los términos y estándares que se aprecian en el mercado actual, para confrontarlo con las posibles ventas de la operación inmobiliaria, en forma de una simulación estática. Todos los valores han sido tomados de otros proyectos comparables y también soportados con el comportamiento de las ofertas inmobiliarias del sector de estudio. Como información inicial se tiene la valoración de los terrenos que serían sometidos a la nueva configuración predial para su desarrollo; el valor del metro cuadrado de suelo asumido es de \$ 350.000.

Costos directos de urbanismo y construcción. Los costos de construcción han sido calculados a 450.000 \$/m² para uso residencial, circulaciones a 360.000 \$/m², parqueaderos (exteriores) a 225.000 \$/m² y otros usos a 600.000 \$/m²; según la edificabilidad que entrega la norma urbanística derivada de la utilización de las densidades de construcción, son aprovechamientos que no contemplan circulaciones, puntos fijos o áreas comunes.

Costos Indirectos de urbanismo y construcción. Son costos indirectos los siguientes: Honorarios sobre costo directo, 14% (honorarios técnicos, de control, construcción). Administrativos, impuestos y otros (sobre las ventas) 14% (publicidad, fiducia, gastos legales, varios y reembolsables). Financieros (sobre las ventas) 3%.

Los costos directos de urbanismo y construcción sumados a los costos indirectos, los terrenos y las cargas del proyecto dan como resultado el total de costos del proyecto.

Para la valoración de las ventas se han tenido en cuenta valores promedio de metro cuadrado según la destinación residencial, otros usos o parqueaderos. Venta m2 vivienda (promedio) a 900.000 \$/m2. Venta m2 otros usos a 1'500.000 \$/m2. Venta unidad de parqueadero a \$ 2'500.000 (exterior, bahía de parqueaderos)

Finalmente, comparadas las ventas totales con los costos totales, se obtienen unas utilidades que permiten ubicar esta operación inmobiliaria en el conjunto normal de proyectos comerciales, y por tanto, su sostenibilidad está garantizada siempre que se mantengan en términos generales las condiciones que sirven de base para el análisis.

El proyecto se podría ejecutar mediante asociación público privada, donde la administración municipal puede aportar el terreno (utilizando mecanismos como ámbitos de reparto o pago de obligaciones urbanísticas que se pacten en dinero para generar bancos de tierra en el sector). Con parte de las utilidades que se obtengan se podría reubicar algunas familias.

Ver simulación a continuación.

Tabla 37. Simulación Unidad De Actuación Urbanística, Manzana 0206003

En el marco del "Urbanismo Social", se destinan importantes inversiones hacia el mejoramiento y regularización urbanística de sectores populares de la ciudad con grandes proyectos urbanos que ejecutan equipamientos educativos y culturales, mejoras habitacionales, espacio público y sistema de movilidad; como el Metrocable para el caso de estudio. A la vez el PUI lee el modelo de ciudad propuesto en el POT, en lo relacionado con priorizar el medio natural como elemento estructurante principal del ordenamiento territorial y protagonista del espacio público, y transformar ese espacio público en escenario de la integración social, implementar nuevos modelos de movilidad apoyados en el sistema Metro, y la relocalización de viviendas en zonas de riesgo y el mejoramiento habitacional.

El PUI como instrumento, intervino integralmente la zona, mejorando el espacio público, la movilidad, el desarrollo interinstitucional y la participación comunitaria. Entre estos proyectos se destacan los parques biblioteca, infraestructuras de transporte público, paseos urbanos, jardines infantiles, centros de salud, parques lineales, colegios, mejoramientos de vivienda, construcción de vivienda nueva, entre otros. Se han ejecutado obras de infraestructura pública cuyo impacto tiene que ser evaluado no sólo desde el desarrollo urbano, sino por las dinámicas inmobiliarias y la generación de nuevas rentas del suelo, significativas si son analizadas a partir de las valorizaciones reales y que han favorecido al sector privado.

En el PUI de la Zona Nororiental se han desarrollado 290 programas sociales, se ha incrementado el espacio público de 97.000 a 222.000 m², se construyeron 4 nuevos puentes peatonales, se incrementó de 3 a 17 parques barriales, se aumentó la arborización de 154 a 1.527 unidades, se generó 3.439 nuevos puestos de trabajo, aumentó la inversión municipal de \$96.000 a \$600.000 millones, 35 eventos empresariales de 2003 a 2007, 39 eventos comunitarios y 113 organizaciones participantes en el proceso²⁴⁵. La infraestructura ejecutada en el PUI Nororiental, son los parques biblioteca, colegios de calidad, paseos urbanos, parques lineales e infraestructuras de movilidad – metrocable-. Ver Mapa General de Medellín y fotos 10, 11, 12, 13 y 14.

²⁴⁵ Revista ARQCO No 8. Sociedad Colombiana de Arquitectos - SCA. Diciembre 2008. Pág. 10 – 25.

Gráfico 24. Mapa General de Medellín

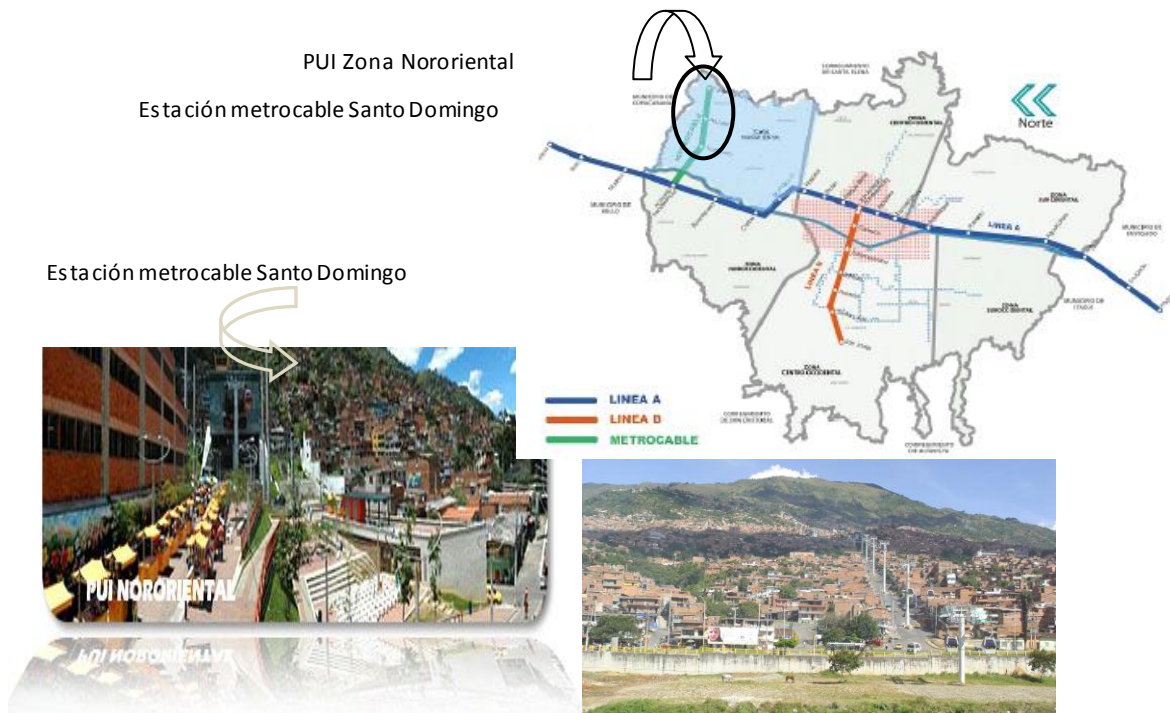


Foto 44, 45: PUI Nororiental. Construcción de infraestructuras públicas de educación, senderos peatonales, plazoletas, metrocables.

Fuente: página web municipio de Medellín, www.medellin.gov.co Empresa de Desarrollo Urbano - EDU. PUI Nororiental. Documento de diagnóstico. 2004.

EL caso de estudio planteado es una propuesta de planeamiento que involucra la recuperación de sectores de pobreza extrema para integrarlos a la ciudad formal, reorganizando el espacio público, recualificando los asentamientos social y espacialmente, mejorando y saneando ambientalmente el barrio; de modo que los desarrollos no sólo busquen el crecimiento económico por sí mismo como un fin, sino un desarrollo social soportado en la transformación espacial y un desarrollo humano sostenible y territorialmente armónico y equitativo.

El PUI también participa con los proyectos propuestos en componentes como "Medellín gobernable y participativa", "Medellín social e incluyente" y Medellín productiva, competitiva y solidaria". Además cumplió con uno de los objetivos del Plan como era promover el desarrollo Humano Integral, para mejorar la calidad de vida de los habitantes de Medellín o sea trabajar sobre problemáticas como la pobreza, la exclusión, la desigualdad, la violencia y la intolerancia, la ausencia de un crecimiento económico sostenido y sostenible, y la poca gobernabilidad que por muchos años han tenido las zonas marginales de la ciudad.



Fotos 46, 47, 48: Proyectos Urbanos en el PUI de la Nororiental. Centro de capacitación CEDEZO, Biblioteca España, Conjunto habitacional Juan Bobo.

Fuente: página web municipio de Medellín, www.medellin.gov.co, Empresa de Desarrollo Urbano – EDU.

En el caso de estudio en referencia se evaluaron las propuestas de gestión del desarrollo urbano y la relación con las políticas públicas nacionales y de los entes territoriales; factores que dieron soporte a la propuesta de prospectiva urbana (simulación de una UAU); lo que da soporte a otras lógicas de desarrollo urbano para el sector.

7.19 DISEÑO METODOLÓGICO PARA ABORDAR EL CASO DE ESTUDIO.

El diseño metodológico que se va a emplear tendrá el propósito de ordenar y orientar el desarrollo del caso de estudio y permitirá fortalecer las teorías o los enfoques planteados en el marco teórico de la presente investigación sobre gestión territorial en zonas de ocupación informal.

FASE I. DESCRIPCIÓN DEL CASO DE ESTUDIO.

ACTIVIDAD 1. BÚSQUEDA BIBLIOGRÁFICA SOBRE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN TERRITORIAL, Y OCUPACIÓN INFORMAL DEL SUELO. DESCRIPCIÓN DEL POLÍGONO DE ESTUDIO.

Consiste en: Se identificarán las políticas de Estado y municipales implementadas en sectores de ocupación informal y sus impactos. El sector del PUI de la Comuna Nororiental será evaluado en sus dinámicas de transformación del suelo, con mayor detalle a partir del año 2000 cuando se implementaron novedosos instrumentos de planificación y gestión de iniciativa municipal.

Información necesaria:

- Cartografía predial de las manzanas que conforman los polígonos de estudio.
- Licencias de construcción de los proyectos de estudio.
- Historia de cada sector que identifique los procesos de urbanización, evaluando la normativa en los diferentes períodos.
- Registros fotográficos.
- Relación con los planes de desarrollo y los planes maestros o de ordenamiento territorial.

Fuentes de información:

- Secretarías que contengan la información territorial:
Catastro municipal
Planeación municipal
Oficina de bienes inmuebles
Curadurías urbanas
Bibliografía temática (bibliotecas locales)
Centros de documentación histórica

Técnica – Herramientas:

- Mapas y planos
- Fotografías
- Observación de campo

Producto: 1. Polígono o sector de estudio.

2. Información de base del polígono del estudio y de los proyectos urbanos. Información primaria descriptiva.

Duración: 1.5 meses.

ACTIVIDAD 2. IDENTIFICAR LOS PRINCIPALES FACTORES QUE INCIDEN EN LA ESTRUCTURA FÍSICO ESPACIAL Y LAS RELACIONES PÚBLICO PRIVADAS.

Consiste en: Identificar las características puntuales del PUI en relación con la localización, infraestructuras de servicios públicos, comunales e institucionales.

Información necesaria:

- Información cartográfica del polígono
- Área de lotes (micro territorio de análisis)
- Área construida total
- Información de población y de número de viviendas
- Relación de áreas privadas vs áreas comunes
- Obligaciones urbanísticas del momento de ejecución de los proyectos urbanos.

Fuentes de información:

- Catastro municipal: unidad de cartografía
- Planeación municipal: unidad de ordenamiento territorial, unidad de vías y transporte.
- Información de estadística municipal
- Curadurías urbanas
- Información DANE (sectores censales)

Técnica – Herramientas:

- Mapas y planos
- Software: office (word, excel), autocad. (textos, hojas de cálculo, planos digitales, fotografía digital, SIG)

Producto: Descripción de la estructura de distribución poblacional y de usos del suelo y la relación con el espacio urbano en el polígono de estudio.

Duración: 1.5 meses

FASE II. EVALUACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN, GESTIÓN Y FINANCIACIÓN DEL SUELO QUE PERMITE LA LEGISLACIÓN VIGENTE.

ACTIVIDAD 3. ANALIZAR LOS INSTRUMENTOS NORMATIVOS POSIBLES A SER UTILIZADOS EN ZONAS MARGINALES Y EL IMPACTO EN LAS DINÁMICAS DEL MERCADO DEL SUELO.

Consiste en: Analizar y calificar el resultado y la calidad físico espacial en la zona de estudio, relacionando los instrumentos normativos que den cuenta de espacios públicos y equipamientos colectivos, densidad poblacional, número de viviendas, características estéticas, ambientales, aspectos negativos de las altas densidades en cuanto a la saturación de la capacidad de soporte del suelo. Se identificarán las obligaciones urbanísticas que tienen los proyectos; los incentivos que se pueden tener para construir y los impactos sobre la cobertura o déficit de las infraestructuras de servicios públicos.

Información necesaria:

- Información del polígono:
- Información de vías (histórica y proyectos viales)
- Información de predios privados (cartografía)
- Información de equipamientos y espacios públicos (plazas, parques, plazoletas)

- Información de población y de número de viviendas
- Estatutos de usos, normas y construcciones
- Fichas de normativa urbana
- Planes de Ordenamiento Territorial, Plan de Desarrollo que dio origen al PUI.
- Legislación vigente
- Entrevistas a funcionarios de planeación, catastro y Empresa de Desarrollo Urbano – EDU -
- Entrevistas a promotores privados de proyectos de vivienda
- Incentivos para el desarrollo de vivienda social

Fuentes de información:

- Catastro municipal: unidad de cartografía
- Planeación municipal: unidad de ordenamiento territorial, unidad de vías y transporte.
- Centros de estadística municipal
- Bibliotecas locales
- Entrevistados

Análisis, Técnica, Herramientas:

- Mapas y planos, mapificación y análisis cartográficos
- Relaciones cuantitativas entre espacio público, equipamiento colectivo y densidades, número de habitantes, número de viviendas, relaciones de ocupación de espacios público – privados.
- Analizar la incidencia de las obligaciones urbanísticas y los incentivos de planeación municipal (si existen para la vivienda social).
- Comparación con índices y parámetros recomendados y también con los reglamentados.
- Simulaciones espaciales con software y mapas temáticos.
- Software: office (word, excel), autocad. (textos, hojas de cálculo, planos digitales, fotografía digital, SIG).
- Entrevistas a constructores, comunidad, funcionarios públicos, académicos para evaluar opinión y discusiones.
- Encuestas a habitantes de las urbanizaciones.

Producto: Calificación de la calidad espacial en cuanto a la cobertura y déficit de los espacios públicos y equipamientos colectivos generados en los polígonos de estudio a partir de la aplicación de los instrumentos normativos posibles.

Duración: 1.5 meses.

ACTIVIDAD 4. ANÁLISIS Y CALIFICACIÓN DE LAS RELACIONES ENTRE LA CALIDAD ESPACIAL Y LA DISTRIBUCIÓN DE LAS POSIBLES CARGAS Y BENEFICIOS DERIVADOS DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL (EJERCICIOS DE SIMULACIÓN URBANÍSTICO FINANCIERA).

Consiste en: Establecer las relaciones de equilibrio y desequilibrio entre los costos públicos y privados y los beneficios sociales en cuanto a la generación de infraestructuras de servicios, evaluando las rentas medias del mercado inmobiliario.

Información necesaria:

- Estimación de la distribución de cargas y beneficios en los proyectos urbanos (trasciende la ejecución de proyectos predio a predio hacia la gestión asociada entre propietarios o agentes públicos, privados o mixtos).
- Calificación de la calidad espacial de los polígonos en cuanto a la relación de ocupación público privado del suelo.

Fuentes de información:

- Fichas normativas urbanas
- Simulaciones urbanístico financieras de viabilidad económica, físico espacial y social de los proyectos urbanos.

Análisis, técnica, herramientas:

- Análisis y precisión teórico – conceptual y normativa de la distribución de cargas y beneficios y su forma de cálculo.
- Calcular, estimar y analizar comparativamente los costos a cargo del Estado y de los constructores y las condiciones de los espacios públicos y de infraestructuras colectivas de los polígonos estudiados.
- Calificar la anterior comparación en términos de relaciones equilibradas y desequilibradas, en términos de su impacto sobre cada uno de los tres agentes involucrados (Estado, constructores y comunidad)
- Software: office

Producto: A partir del ejercicio de simulación que se haga de un micro territorio seleccionado, se hará una lectura de resultados que permitirá elaborar un discurso, planteamiento, debate crítico sobre la conducta del promotor inmobiliario privado y de la administración pública, que identifique la calidad espacial resultado del instrumento propuesto, posibles reglamentaciones en cuanto a

obligaciones urbanísticas, aprovechamientos, incentivos y en general sobre la prospectiva de desarrollo urbano propuesta.

Duración: 1.5 meses

FASE III. APORTAR CONCEPTOS DE GESTIÓN URBANA QUE ORIENTEN LA OCUPACIÓN Y UTILIZACIÓN DEL SUELO EN EL MARCO DE UNA ADECUADA DISTRIBUCIÓN DE CARGAS Y BENEFICIOS ENTRE EL SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO.

ACTIVIDAD 5. PROFUNDIZAR EN CUANTO A LA REGLAMENTACIÓN URBANÍSTICA VIGENTE Y LA POSIBILIDAD DE GENERAR NORMATIVAS ORIENTADAS A MEJORAR LAS RELACIONES ENTRE CALIDAD ESPACIAL Y DISTRIBUCIÓN DE CARGAS Y BENEFICIOS.

Consiste en: Planteamiento de propuestas para la toma de decisiones de planificación en cuanto a las relaciones entre la calidad espacial que generan algunos instrumentos de planeación y gestión del suelo como PUI y la distribución de cargas y beneficios derivados del ordenamiento territorial. Se trata de guías que orienten una ocupación y explotación comercial del suelo, donde se consiga un equilibrio entre los costos de urbanización de terrenos a cargo del Estado, los beneficios económicos de los constructores de las viviendas y las condiciones de las infraestructuras urbanas generadas. Con tales propósitos de equilibrio, las propuestas tendrán como principio la generación de condiciones de suficiencia y eficiencia que exigen las características demográficas, ambientales, funcionales y estéticas, necesarias en el ordenamiento territorial.

Información necesaria:

- Información de actividades anteriores
- Información en curadurías urbanas sobre proyectos de estas características que se estén adelantando para su aprobación.

Fuentes de información:

- Informes de las actividades anteriores
- Curadurías urbanas
- Empresas constructoras
- Bibliografía temática

Análisis, técnica, herramientas:

- Cálculos y simulaciones técnico financieras de varios tipos de equilibrio.

- Entrevistas y encuestas de opinión - discusión y validación de los distintos equilibrios simulados.
 - Software: office (hojas de cálculo para las simulaciones)
- Producto: Conjunto coherente de guías conceptuales, modelización de datos, normativas básicas sobre el diseño, análisis y toma de decisiones sobre las relaciones de la calidad espacial y la distribución de cargas y beneficios en los casos de estudio seleccionados.
- Duración: 1.5 meses

FASE IV. INFORME FINAL

ACTIVIDAD 6. AJUSTE Y EDICIÓN DEL INFORME FINAL DE LA INVESTIGACIÓN.

Se presentará el documento que resuma las fases anteriores desde lo teórico conceptual, los ejercicios (simulaciones a realizarse), cartografía, conclusiones y anexos con los que contará la investigación.

- Producto: Informe Final. En el documento se revisará el cumplimiento de los objetivos propuestos en relación con los problemas definidos en el marco teórico: problemática latinoamericana sobre ilegalidad, pobreza, financiamiento del desarrollo urbano, gestión pública, entre otros. La lectura de las simulaciones mencionadas evaluará el resultado de los instrumentos y la sostenibilidad social, económica y ambiental.

Duración: 1.5 meses

DURACIÓN TOTAL DE DESARROLLO DEL PROYECTO 12 MESES (teniendo en cuenta los avances temáticos ya desarrollados en los seminarios I y II de investigación).

8. CONCLUSIONES. ACERCA DE LAS DISCUSIONES Y MOMENTOS DE LA GESTIÓN TERRITORIAL EN LAS ZONAS DE OCUPACIÓN INFORMAL EN MEDELLÍN.

Las diversas lecturas acerca del tema de investigación “**Gestión territorial en las zonas de ocupación informal en Medellín**”, permitieron identificar las primeras líneas de pensamiento para la planificación de las ciudades colombianas. Las primeras décadas del Siglo XX estuvieron influenciadas por los CIAM (Congresos

Internacionales de Arquitectura Moderna) que desde 1928 reunió a planificadores y arquitectos destacados que intentaron difundir los principios del movimiento moderno, desarrollando conceptos de paisaje y urbanismo, entre otros.

En la década de los cincuenta, con el inicio de la formulación de los planes reguladores de las principales ciudades del país, se intentó dar las bases para el desarrollo municipal. Con diversos intentos de legislación en el país, en 1989 se aprueba la Ley 9 de Reforma Urbana, que hace el primer esfuerzo en cuanto a regulación urbana y adoptó un conjunto de mecanismos que buscaban facilitar la intervención de las entidades públicas en el mercado del suelo; se promovió la gestión urbana pública y generó marcos de concertación para la gestión privada o mixta. Ya en la década del noventa y derivados de la Ley 388 de 1997, los municipios formularon los primeros planes de ordenamiento territorial como instrumentos que intentaron dar los lineamientos para la gestión asociada del suelo urbano.

Sin embargo, las ciudades colombianas han mostrado dos realidades muy distintas en cuanto al desarrollo urbano, una ciudad formal urbanizada con mínimos estándares y altas densidades, y la otra ciudad, informal, sin control urbanístico y con ausencia de Estado; sectores que han acogido un porcentaje importante de la población en condiciones de hacinamiento, insalubridad y vulnerabilidad a desastres naturales.

Las dos últimas décadas han marcado un punto de quiebre en la definición de modelos de ciudad en unas dinámicas de globalización que obligan a replantear sus modos de ocupación del territorio; el llamado ha sido a formular políticas coherentes con las formas de ocupar el suelo urbano. El desarrollo territorial es visto hoy como un proyecto acordado por la convergencia de diversos actores locales y regionales, donde intereses en ocasiones contradictorios se entrelazan para conseguir beneficios comunes. Por eso es necesario plantear esquemas de gestión territorial que reconozcan los acelerados y diversos procesos de crecimiento.

Desde la Ley 9 de 1989, se le dio a los Consejos territoriales y las juntas metropolitanas la autonomía para delegar en los Alcaldes la legalización y regularización de urbanizaciones constituidas por VIS, para integrarlas al perímetro urbano o de servicios públicos domiciliarios; y también se dieron los parámetros para la legalización de asentamientos humanos por fuera de los perímetros municipales.

Los procesos de legalización urbana han ido acompañados de la transferencia del derecho de dominio de predios a favor de particulares y de los bienes de uso público a favor del municipio o distrito. Los procesos se han diferenciado si se trata de predios fiscales o de terrenos propiedad de particulares o indeterminados; en todo caso, la legalización de asentamientos humanos de origen ilegal ha podido adoptarse como una política de los POT municipales o distritales, para así lograr la integración a la legalidad urbana y no continuar con proyectos de legalizaciones aislados. Para orientar más sobre este tema, desde el año 2005 el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial – MAVDT, expidió la Guía de Saneamiento y Titulación de la Propiedad Pública Inmobiliaria.

La experiencia hasta ahora acumulada demuestra que los programas de regularización implementados, se aplican en gran medida a legalizar la tierra fiscal, debido a que para el Estado representa un mayor esfuerzo en tiempo y dinero, intervenir sobre el suelo privado con instrumentos como la expropiación para beneficiar a los ocupantes. Otro aspecto que se ha identificado, es la necesidad de capacitación del recurso humano para formular de manera adecuada estos programas, de forma que logren los alcances esperados en términos de tiempo, asignaciones presupuestales y población beneficiada.

Una situación que se puede presentar, es que una vez terminan los programas de legalización, si bien tienen una alta participación de subsidios por parte del Estado y bajos costos para la población, parte de la comunidad inicia la venta de los inmuebles por los nuevos impuestos y tasas por la prestación de nuevos servicios que deben asumir, aunque en algunos casos existen convenios de no aumentar los impuestos por algunos años, o también exenciones fiscales. En este sentido hay que aclarar que los proyectos de regularización integral van acompañados de programas de capacitación para el empleo y microcréditos, factor determinante para mejorar las condiciones de vida de la población pobre urbana, lo que no sucede en los proyectos de titulación exclusiva de predios.

Los programas de regularización trascienden la connotación de una política pública, hacia una política social, aunque debe reconocer que contribuye a la creación de nuevos capitales inmobiliarios y con ello, se inician unas dinámicas no existentes en el mercado secundario de la vivienda.

Ver Grafico 8. Generación de Suelo (para el desarrollo urbano)

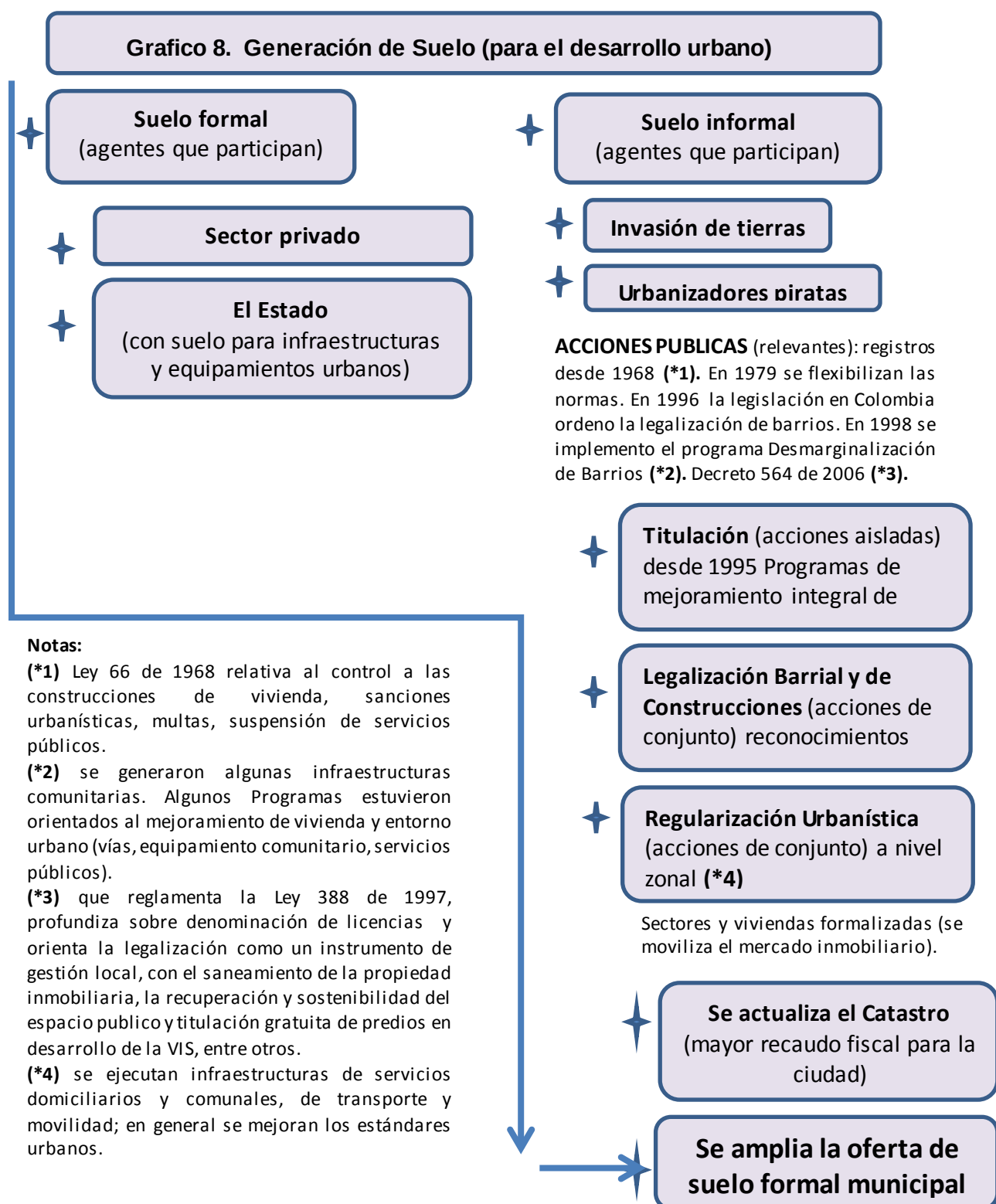
A continuación se esbozan una serie de conceptos sobre gestión del territorio, que orientan en cierta medida, el estado actual de la discusión:

“Los gobiernos locales diseñaron una amplia gama de políticas fiscales o regulatorias que han sido inspiradas en la idea de que el incremento del valor de la tierra puede ser movilizado en beneficio de la comunidad – este es el concepto de captura del valor de la tierra”.

MARTIM O. SMOLKA²⁴⁶

- Uno de los aspectos que reiterativamente se menciona, es que la temporalidad política de las administraciones, tiene entre otras repercusiones, la debilidad de las aplicaciones de los instrumentos de gestión del suelo; agudizado, por un lado, en que los planificadores de turno no entienden la estructura y aplicación de los instrumentos, pero también, que los técnicos capacitados y de larga trayectoria en las secretarías de planeación de los municipios son removidos a otros cargos por voluntades políticas.

²⁴⁶ MARTIM O. SMOLKA es SeniorFellow y director del Programa para América Latina y el Caribe del Lincoln Institute of Land Policy.



- No generar un mecanismo de retorno de las inversiones públicas, puede considerarse (como es el caso actual) como “una oportunidad perdida” en la medida que, importantes ganancias que han obtenido los propietarios del suelo, y que se refleja en la renta inmobiliaria ya registrada, en este caso ni los planificadores, ni los que dirigen las políticas públicas, han hecho ningún intento para capturar parte de las ganancias generadas. Esto demuestra que los instrumentos posibles de aplicar (y que existen no solo en la legislación nacional sino municipal) no han sido asimilados o puestos en las discusiones de las agendas políticas locales.
- Tener un claro conocimiento del comportamiento del mercado, le permite a los municipios alcanzar la eficiencia urbana en la recuperación de parte de los mayores valores que han alcanzado los lotes a causa de las obras públicas. Esta mejora en los atributos urbanos, generalmente va acompañada de una reglamentación que modifica el aprovechamiento hacia edificabilidades y usos más rentables. Los expertos han recomendado que no se trate de tener una baja tarifa, por el contrario, se aconseja establecer incrementos escalonados que derive en impactos diferenciados en el tiempo.
- Los municipios también deben tener claridad y hacer un adecuado seguimiento al comportamiento del suelo y de las construcciones. La información sobre los arrendamientos, pueden servir de referencia para identificar la renta del suelo como manera de medir el valor del inmueble y así poder cobrar la tasa adecuada y justa para el cobro del impuesto. Otro factor a tener en cuenta, es el comportamiento diferencial entre la vivienda y el comercio.
- Con una adecuada regulación al incremento de los precios del suelo, se podrían tener herramientas que orienten el comportamiento de los precios inmobiliarios en el corto y largo plazo. Se trata de identificar el momento adecuado y los posibles cambios del plan, que se ajusten al modelo pensado de desarrollo de la ciudad. Unas cargas impositivas adecuadas, permitirían el fortalecimiento económico y financiero municipal para desarrollar la infraestructura pública necesaria en los procesos de urbanización del suelo; se podría también ofertar suelo al alcance de las familias de escasos recursos económicos, tomar medidas para la especulación frecuente en el mercado inmobiliario, y en general alcanzar mejores condiciones de habitabilidad para las diferentes comunidades.
- Las relaciones entre planeamiento y financiamiento urbano forman parte de una interrelación compleja y como sistema (altamente complejo, no solo por la cantidad de variables que operan en el territorio o que derivan de el, en lo social,

económico, cultural, etc) debe orientar el financiamiento del desarrollo, acorde con las dinámicas de crecimiento de la ciudad; resultado de un conjunto de lógicas diferentes. Así, el suelo no es un soporte sencillo (es donde las actividades humanas se desarrollan, se multiplican, se despliegan) y simple para el conjunto de las actividades humanas; es en realidad un activo que está permanentemente interactuando con otros activos que soportan el desarrollo de la ciudad. El territorio no puede ser visto como una suma de partes, es la interrelación disciplinar la que debe orientar la reconstrucción del conocimiento a partir de bases de información que permitan entender el territorio, la ciudad y las lógicas de funcionamiento. Las decisiones del financiamiento urbano están operando e impactando la planificación y con ello, el desarrollo de la ciudad.

- Por todos se sabe, que la estructura de precios de la ciudad tiene una correlación directa con las actividades humanas, especialmente con la estructura socio – espacial y económica. El crecimiento de la ciudad ha respondido a una serie de políticas que han tenido sesgos y que no han favorecido el desarrollo de algunos sectores sociales. Nuestras ciudades son caras, es decir, el hecho de que una parte importante de nuestra sociedad no pueda acceder a un lugar digno donde vivir, y parte de la población paga por el suelo precios muy elevados (con pocos servicios y escasa cobertura de servicios básicos en infraestructura, transporte, etc) para el promedio de los ingresos de las familias; inclusive porcentualmente los precios son mucho más altos con relación a los ingresos que tienen las familias de los países del primer mundo. La falta de servicios y la escasez de un producto hacen que sea más caro; un terreno en nuestras ciudades que tenga la totalidad de los servicios, por ser escaso, resulta siendo muy costoso.
- Los diversos intereses y fuerzas sociales, generan una serie de conflictos (derivados de pensamientos diferentes y contradictorios) que hay que tratar de procesar y responder con adecuadas acciones de gestión territorial, a través de la construcción de espacios en los cuales sea posible procesar los conflictos. El conjunto de políticas siempre van a afectar el conjunto de intereses que sistemáticamente operan en la ciudad. La lógica de la política pública interactúa con la lógica del mercado, es decir, nuestras ciudades son capitalistas y por lo tanto la acumulación de capital y de riqueza está en la base del proceso de reproducción de nuestras ciudades; en donde se cruza, de manera transversal, la lógica de la sociedad, de reproducción de la vida, de la necesidad de la gente a la que se le debe dar respuesta a una serie de necesidades, que tienen que ser resueltas (o son resueltas) o por la vía de la legalidad o la ilegalidad urbana. Entonces la construcción de la ciudad es el resultado de la contradicción de las lógicas que operan en el territorio, y cada decisión que se tome de gestión

territorial, es una decisión que va a estar procesada a partir de la puja permanente entre las lógicas territoriales.

- La política pública, entonces, tiene un papel correctivo para que la distribución de costos y beneficios y de actores que ganan y pierden, no siga siendo desigual; la política pública tiene ese papel, y esa relación entre política, planificación y gestión territorial, junto a las políticas de financiamiento, no siempre han ido en paralelo con la lógica de mejor distribución o de la racionalidad de la sostenibilidad en la ciudad.
- Toda mejora en atributos urbanos en algunas zonas de la ciudad, las están cualificando, la serie de modificaciones físicas, mejores servicios y equipamientos, implica que se está incorporando valor, y ese valor el mercado lo cuantifica monetariamente, le pone un precio, es decir, que toda decisión que cualifique el territorio, tiene impacto social y económico. Se presentan también cualificaciones diferenciales, y por tanto, valorizaciones diferenciales; lo que es el soporte de la segmentación espacial de la sociedad, es decir, se producen efectos de segregación por esas valorizaciones diferenciales y de las decisiones en materia de política pública.
- Las decisiones que se tomen como gestión territorial tienen relación directa con la estructura social territorial y la estructura de precios del suelo; la capacidad de modificar la estructura urbana y territorial a partir de procesos, intervenciones urbanas y cambios de normativa, tiene relación directa con la estructura de precios, y cualquier modificación en ese sentido supone una distribución o redistribución en la valorización de la ciudad. Por lo tanto, el problema de la equidad social que tienen las ciudades latinoamericanas, no solo deriva de las políticas sociales y económicas, sino que tiene relación directa con las decisiones de los urbanistas y planificadores y de la capacidad de redistribución de las rentas urbanas. Esas decisiones harán que la ciudad sea más o menos equitativa, que haya más personas que puedan ser incluidas en la ciudad o por el contrario expulsadas; esa responsabilidad social es inherente a las decisiones que se toman.
- Las decisiones de planificación y políticas urbanas, generalmente se han concentrado en introducir la ciudad para aquellos sectores que pueden pagar su acceso a los servicios urbanos y han desconocido de manera importante esos sectores ilegales e informales, que en realidad han sido resultado de decisiones políticas. La producción del hábitat en la generalidad (o en un alto porcentaje, del 60% al 80%) de las ciudades latinoamericanas han sido auto gestionadas, auto construidas o auto producidas por sus pobladores; en un rol de constructores

sociales, de construcción evolutiva y progresiva del hábitat; entonces nuestras ciudades tienen estrecha relación entre los mercados formal e informal del suelo; en general, los procesos de planificación urbana desconocen los procesos reales locales, y por eso, se debe acudir a una serie de planes y programas que son remediales, correctivos de una serie de fallas de gestión territorial; por eso se han necesitado cada vez más programas de mejoramiento barrial para abordar diferentes problemáticas.

- Una problemática identificada es que las normas necesitan re-adaptarse a la realidad social en la que la heterogeneidad y la fuerte contradicción entre distintos grupos sociales, o conjunto social fuertemente heterogéneo. El no cumplimiento de esas normas no tiene otro refugio que la ilegalidad para poderse incluir en la ciudad, y esa ilegalidad o informalidad es la que refuerza el círculo de la pobreza; la informalidad no es el refugio de los pobres porque es el lugar más barato, es el refugio de los pobres porque es el único que tienen. Vivir en la informalidad es muy costoso; como ejemplo se tiene que es mucho más caro el camión de agua que el servicio de agua por redes domiciliarias; son más caros los servicios que lleguen a las periferias urbanas que en los lugares que cuentan con todas las infraestructuras urbanas.
- Es necesario repensar las normas urbanísticas para que reconozcan a mayores sectores de la población; y más que un ejercicio técnico de estándares cuantitativos, sean procesos de acompañamiento y asesoría en la consolidación de los procesos urbanos. La falta de comprensión de las lógicas urbanas, ha expulsando a importantes sectores a un ámbito como el de la informalidad, en el que todo empeora y en el que la situación de la pobreza se hace más grave. Se trata de un trabajo conjunto entre asesores urbanísticos; jurídicos, de derecho a la ciudad; el problema de las ciudades no solo es la falta de planeamiento, sino que el crecimiento urbano ha estado matizado por la exclusión de los sectores populares; no se ha entendido que las sociedades tienen fuertes contrastes y el planeamiento debe ser la plataforma de lectura de esas diferencias.
- La política territorial se base en un conjunto de principios, objetivos y estrategias que se materializan en una serie de instrumentos; un grupo de ellos, representan la acción directa y los proyectos que se hacen en las ciudades, los proyectos urbanos, los proyectos de transformación territorial; los otros, son de acción indirecta, como las normas urbanísticas reglamentarias que son las que operan sobre terceros, son las que dicen lo que puede y no puede hacerse en su terreno; pero además, tanto proyectos como normas, se basan en un conjunto amplio de instrumentos y de procedimientos de gestión, relacionando planificación y financiación. Y el suelo como recurso único e irreproducible, absorbe todas esas

complejidades ya mencionadas en lo social, ambiental y sobre todo económicas, hace que no pueda ser manejado solamente con normas urbanísticas, si estas no se articulan con un conjunto de instrumentos de financiamiento y económicos que permitan alcanzar la gobernabilidad de los procesos de desarrollo urbano.

"Quien gobierna el suelo en la ciudad gobierna la ciudad, es quien maneja el suelo maneja la ciudad, y para manejar el suelo, las normas urbanísticas, los instrumentos urbanísticos, los instrumentos de proyectos urbanos, etc, no son imprescindibles, pero tampoco son suficientes, necesitan estar acompañados de un conjunto de otros instrumentos y procedimientos de gestión. Yo clasifique cinco grandes grupos: instrumentos de planificación, de promoción y desarrollo, de financiamiento, de redistribución de costos y de beneficios de la urbanización, y de la planificación ciudadana".

EDUARDO REESE²⁴⁷

- El menú de instrumentos que ofrece hoy la legislación urbana, permite mantener latente la discusión y el debate. Entonces, el manejo del suelo y de las ciudades, depende de la inteligencia en la articulación del conjunto de instrumentos posibles de ser aplicados en las acciones de planificación y financiamiento urbano.
- Los programas de regularización urbana necesitan identificar y definir la capacidad contributiva de los pobladores de esas áreas. Uno de los interrogantes es cómo distribuir de forma equitativa el monto de las inversiones realizadas; que es justo?. El municipio debe establecer la directriz con relación a política fiscal. O cual y/o cuanto debe ser la carga social que debe asumir toda la ciudad?. Si se tiene una tasa social, también es necesario establecer la permanencia de esta en el tiempo o buscar una flexibilización para definir la legalidad y la legitimidad, en función de que límites se tiene en la legislación urbana, y concentrar los esfuerzos en propuestas que puedan ser realizadas.
- Los municipios en general buscan mejorar sus fuentes de ingresos. La regularización permite a sectores de origen informal acceder a mejores servicios públicos a través de la producción de tierra con mayores y mejores estándares urbanísticos. La percepción es que la gente quiere pagar los impuestos y sentir que se inicia un nuevo momento en la relación de tenencia de la propiedad; pero hasta que punto se estaría dispuesto a pagar por los costos de la urbanización? O en asumir parte de las cargas urbanas?

²⁴⁷ Jornada "Acompañamiento al desarrollo de capacidades técnicas institucionales locales en políticas e instrumentos de gestión del suelo. Universidad nacional de Colombia – Área Metropolitana del Valle de Aburrá – AMVA. 3 – 7 de septiembre de 2012. Medellín.

- Las actuaciones públicas logran ser mas eficaces en sus intervenciones a través del preciso conocimiento de los fenómenos cada vez mas complejos como los son las dinámicas poblacionales contemporáneas. La pobreza, la exclusión, la marginalidad, son expresiones a patologías sociales a las que hay que dar respuesta a través de los instrumentos definidos por las instituciones territoriales (Real, 2003: 222).
- La ciudad como hecho urbano, es el escenario donde se materializan elementos físico espaciales como la edificabilidad, las infraestructuras de servicios domiciliarios y públicos, como sobresalientes en este ámbito; la gestión urbana se concreta con la normatividad, que apoyada en la fiscalidad inmobiliaria, como instrumento financiero, se convierten en el marco de actuación de la administración municipal.
- El suelo urbano es un bien escaso y con demanda permanente en aumento, y tiene comportamiento de precios generalmente ascendente. La intensión de capturar parcial o totalmente el mayor incremento de valor de la tierra a causa de decisiones o acciones por parte de la administración publica, es igual que decir, es el resultado de un esfuerzo de la comunidad; la intensión es, que esa recaptura por el sector publico debe estar orientada a la realización de infraestructuras publicas que beneficien a una mayor comunidad.

Tabla 38. Evolución cronológica del desarrollo territorial y la informalidad urbana en Colombia.

DÉCADA	LEGISLACIÓN	ACCIONES		IMPACTO
		DIRECTRICES LINEAMIENTOS	PROGRAMAS PROYECTOS	
20		Primeras teorías de ciudad moderna se plasmaron en Los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna – CIAM, desde 1928		Se fundaron en 1928 y fueron disueltos en 1959, fue el almacén de ideas del movimiento moderno (o Estilo internacional) en arquitectura. Contó con una organización y programó una serie de conferencias y reuniones. La organización era enormemente influyente. No sólo fue destinada a formalizar los principios arquitectónicos del movimiento moderno, sino que también vio la arquitectura como una herramienta económica y política que se podría utilizar para mejorar el mundo mediante el diseño de edificios y el urbanismo). Fueron reafirmados en la Carta de Atenas en 1933 y publicados en 1947 con participación de Le Corbusier. La imagen de ciudad moderna en la etapa de 1.950 a 1.970 estuvo caracterizada por una división funcional que se estableció a partir de los componentes básicos de la vida urbana: vivienda, transporte, educación y empleo. Los CIAM orientaron la elaboración de planes; fueron documento sobre teoría y metodología de la planificación, que en sus 95 puntos, orientaron los parámetros de la arquitectura y el urbanismo, convirtiéndose en el primer ensayo para el análisis de una ciudad, necesario para la reconstrucción de las ciudades en la coyuntura de la posguerra.
30	Ordenanza 31 de 1935, Acuerdo 15 de 1940, Acuerdo 21 de 1944	Ordenanza 31 de 1935: Definición de límites entre Bogotá y los municipios vecinos. Acuerdo 15 de 1940: Definición de límite urbano de Bogotá. Acuerdo 21 de 1944:	Plan Regulador	Según Luis Fernando Acebedo (2006, pág 72) “...el acuerdo de zonificación de 1944 recogió el legado ideológico de los estudios de Brunner durante la década anterior, y en cierta forma la expresión final de los esfuerzos del urbanismo por definirle el crecimiento del área urbanizable de Bogotá a través de la reglamentación de usos y alturas de las edificaciones”. En los años 30, bajo el liderazgo de Brunner se presentaron los primeros intentos de erradicación de tugurios del centro de la

“GESTIÓN TERRITORIAL EN ZONAS DE OCUPACIÓN INFORMAL;
Caso PUI de la zona Nororiental en Medellín - COLOMBIA”

		Zonificación de usos de Bogotá y reglamentación de usos y alturas de las edificaciones.		ciudad y la construcción de barrios “obreros” en las periferias bajo la modalidad de “Casas-granja”. El barrio el Centenario fue uno de ellos.
40	Ley 88 de 1947	Reglamentaba los planes reguladores como instrumentos de planeación urbana		Surgieron las oficinas del plano regulador. Se contrató a Le Corbusier para la elaboración del Plan Piloto de Bogotá y a Wiener y Sert para la elaboración de los Planes Reguladores de Medellín, Cali y Bogotá; sin embargo estos instrumentos de planeación de los usos del suelo tuvieron un bajo impacto en la solución a los problemas urbanos del país.
Decada del 40 al 50 La experiencia en el Departamento de Caldas	Plan Maestro de Obras de Manizales			Se implementó en los años 40 para conmemorar el centenario de la Capital (Manizales) y se prolongó por casi 20 años como único instrumento de planeación, orientado a la ejecución de obras públicas en el centro de la ciudad (vías, servicios públicos y equipamientos urbanos). En la ciudad también se implementaron el Plan Regulador o Plan Piloto y el Plan de Desarrollo
	Plan Regulador de Manizales			Fue impulsado por el urbanista austriaco Karl Brunner hacia la década del 40, sin embargo el Plan, asociado más a proyectos de ensanche y apertura de vías, no tuvo la suficiente aceptación por parte de los líderes locales.
	Plan de Desarrollo de Caldas			Elaborado en 1952, con la Misión Currie, en el marco de la llamada Operación Colombia o “Bases de un programa de fomento para Colombia” auspiciada por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.
		“Atlas Socioeconómico de Caldas” de Manizales		Se llevó a cabo en 1956 y fue liderado por el Ministerio del Trabajo de la época. Estas experiencias pusieron énfasis en la planeación económica y social.
50		Adopción de una serie de medidas bajo las directrices de la planeación del desarrollo		Orientaciones de las Naciones Unidas con participación de la OEA, la CEPAL y la Alianza para el progreso. Buscaban mejorar condiciones para el desarrollo a través de inversiones públicas que posibilitaran y estimularan la generación de actividades económicas y la inversión privada.
50		Primer Plan de Desarrollo del país		Preparado por una misión del Banco Internacional de reconstrucción y Fomento del gobierno colombiano, denominado “Bases de un Programa de Fomento para Colombia”.

“GESTIÓN TERRITORIAL EN ZONAS DE OCUPACIÓN INFORMAL;
Caso PUI de la zona Nororiental en Medellín - COLOMBIA”

50	Acuerdo 185 de abril 5 de 1951		Plan Piloto para Bogotá	Fue encargado a Le Corbusier en 1949 y puesto en práctica por el “Plan de Urbanismo” bajo la responsabilidad de los arquitectos José Luis Sert, presidente de los CIAM, para lo cual se creó “La Oficina del Plan regulador de Bogotá”, bajo la dirección del Alcalde y la participación de profesionales locales dedicados a los trabajos de urbanismo de la ciudad. Dio las bases normativas para el Plan Regulador de Bogotá. Apareció el principio de los sectores urbanos; se planteó el régimen de circulaciones a partir de las definiciones de los diferentes tipos de vías, desde las regionales hasta las de servicio; entre otros aspectos, se definió el perímetro urbano, la zonificación de la ciudad, el sistema vial, los servicios municipales y las normas sobre urbanismo.
50	Ley 19 de 1958	Legislación sobre administración pública y planeación. Desarrolló conceptos de planeación integral.		Debate ideológico del periodo entre 1951 – 1961. Proceso de aprendizaje de la planeación urbana a través de profesionales capacitados en el exterior, que fueron los encargados de crear los programas académicos de pregrado y postgrado en diversas universidades del país. Se transformaron las oficinas del plano regulador
60	Ley 66 de 1968	Relativa al control a la construcción de vivienda		Se empieza a controlar de manera parcial la urbanización “pirata”. Orientada a imponer sanciones urbanísticas de tipo pecuniario; de tipo penal a enajenación ilegal; instrumentos del ordenamiento territorial y lo relacionado con licencias, multas y suspensión de servicios públicos por infracciones urbanísticas
60		Apoyo de los Estados Unidos a través del Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento –BIRF- y después el Banco Mundial	Programa de Cooperación Técnica Estadounidense y la División de Vivienda y Planificación Urbana de la Unión Panamericana.	Se financió la misión dirigida por Lauchlin Currie, economista, asesor y autor de la política del New Deal. Currie a través del informe “Bases de un programa de Fomento para Colombia” recomendó estructurar un sistema de planeación económica. Buscaban cumplir los objetivos del desarrollo económico ligado al territorio y el desarrollo económico con base en el empleo urbano. Resultado de estos esfuerzos de cooperación se destacan acuerdos como Alianza para el Progreso. Énfasis en alternativas de apoyo para la solución a las problemáticas de vivienda y planeación urbana.
70		“Carta de Machu Pichu” de 1977		Transformó la mirada puramente técnica que imperaba hasta ese momento por nuevos planteamientos sobre los conceptos de ciudad y región, crecimiento urbano, vivienda, transporte,

“GESTIÓN TERRITORIAL EN ZONAS DE OCUPACIÓN INFORMAL;
Caso PUI de la zona Nororiental en Medellín - COLOMBIA”

				disponibilidad del suelo urbano, medio ambiente, preservación y defensa de los valores culturales y el patrimonio histórico, tecnología, diseño urbano y arquitectónico.
70		Flexibilización de normas urbanísticas		Aplicación a los loteos ilegales
70	Políticas públicas de mejoramiento		Puntuales de mejoramiento	Redes de servicios públicos y sociales con apoyo de organizaciones de base de las comunidades
70	Plan Integral de Desarrollo de Manizales			Articulaba la planeación física con la planeación económica y social; el Plan fue encargado al Centro de Investigación y Desarrollo -CID- de la Universidad Nacional de Colombia en asocio con el Departamento de Planeación municipal
70	Ley 61 de 1978 Ley Orgánica de Desarrollo Urbano			instrumento operativo para lograr condiciones óptimas del desarrollo de las ciudades, la formulación de Planes Integrales de Desarrollo con fundamento en las técnicas modernas de planeación urbana y de coordinación urbano regional para los municipios de más de 20.000 habitantes
80	Ley 9 de 1989	Conjunto de instrumentos para la regulación del mercado del suelo.		Esfuerzo para la regulación urbanística. Enfatizaba en lo normativo. Se definieron instrumentos como los bancos de tierra y la extinción de dominio para inmuebles que no cumplían una función social, así como otros de carácter financiero. Se otorga a los municipios la autonomía sobre la regulación del mercado de suelo.
	Ley 9 de 1989, Artículo 48	los Consejos territoriales y las juntas metropolitanas podrán delegar en los Alcaldes la legalización y regularización de urbanizaciones constituidas por VIS		Se integran estas zonas al perímetro urbano o de servicios; también se dan los parámetros para la legalización de asentamientos humanos por fuera de los perímetros municipales.
90	Constitución Política de 1991	Se definen Organizaciones Populares de Vivienda – OPV		Consagra la posibilidad de expropiación sin indemnización en casos de urbanizaciones piratas desarrolladas en predios privados. Se obliga a las entidades públicas del orden nacional a ceder a título gratuito los inmuebles fiscales que fueron ocupados ilegalmente. Se obliga también a los Alcaldes a mantener un inventario de viviendas localizadas en zonas de riesgo no recuperable para ser reubicadas en programas de vivienda de

**“GESTIÓN TERRITORIAL EN ZONAS DE OCUPACIÓN INFORMAL;
Caso PUI de la zona Nororiental en Medellín - COLOMBIA”**

				interés social – VIS de iniciativa pública. Se declara de utilidad pública o interés social la adquisición de inmuebles urbanos o suburbanos para destinarlos a la legalización de títulos en asentamientos ilegales.
90	Ley 3 de 1991 (Ley de vivienda)			Que crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social – VIS, se establece el subsidio familiar de vivienda y se reforma el Instituto de Crédito Territorial - ICT.
90		Mecanismos redistributivos en el territorios		Mejoramiento integral de barrios, el mejoramiento y desarrollo progresivo de las viviendas y la organización estratégica del gasto público. Se valoran las prácticas de autogestión que han dado como resultado cientos de miles de viviendas y un número importante de familias que viven en posesión de sus predios.
90	En 1996 la legislación colombiana ordenó la legalización de los barrios existentes	Las intervenciones que se adelanten en estas zonas, se consideran actuaciones estratégicas en cuanto a dirección, gerencia y coordinación institucional.		Generación de políticas públicas para el acceso a microcréditos para el mejoramiento de las viviendas, que cuenten con tasas preferenciales, bajos costos de transacción y disminución de tramites. Para estos procesos de regularización de asentamientos informales, se adelantan tres acciones básicas, la jurídica para definir la tenencia del suelo, la físico – espacial que establece las normas mínimas de urbanismo, y la dotación de infraestructuras urbanas.
90	Ley 388 de 1997	Serie de opciones para actuar e intervenir		Derechos y obligaciones urbanísticas que buscan un equilibrio en el desarrollo de las ciudades con la ejecución de proyectos integrales que aporten el espacio público, los equipamientos colectivos y la infraestructura de servicios de forma proporcional a las densidades poblacionales. se abrieron espacios para que diferentes actores comprometidos con la planificación, utilizaran una serie de herramientas para alcanzar una mejor gestión del suelo, superar las carencias y desequilibrios respecto a las oportunidades de la comunidad de hacer uso de los beneficios de la urbanización. La Ley es el resultado de la búsqueda por complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial.
90	Artículo 114 de la Ley 388 de 1997	Por la fragmentación física y social de las ciudades		Propuesta de ejecución de proyectos integrales, macroproyectos urbanos que contribuyan a la generación de mejores estructuras y dinámicas urbanas
90	Implementado en		“Programa de Des	Buscaba mejorar las deficiencias en infraestructura y servicios

	1998		marginalización de Barrios”	sociales para la población. Se legalizaron en Bogotá más de 320 barrios hasta el año 2001 y alrededor de 173 se encontraban en proceso de aprobación
2000	Decreto 564 de 2006 (que reglamenta la Ley 388 de 1997)	saneamiento y Titulación de la propiedad inmobiliaria, la recuperación y sostenibilidad del espacio público y la titulación gratuita de predios en desarrollo de la VIS		La legalización formaba parte del proceso de formalización urbanística que contemplaba la revisión de la conformación predial, las posibles afectaciones ambientales o de riesgo geotécnico y la ocupación de áreas destinadas a proyectos de infraestructura urbana establecidas en los POTs - áreas que eran excluidas de la legalización- y sobre las cuales se adelantaban acciones de restitución o reasentamiento. Orientó la “legalización” como un instrumento de gestión local para generar ciudad.

EL CASO DE MEDELLIN

DÉCADA	LEGISLACIÓN	ACCIONES		IMPACTO
		DIRECTRICES LINEAMIENTOS	PROGRAMAS PROYECTOS	
30	Acuerdo 5 de 1939		Plan Director	Medellín contaba desde 1938 con la Oficina de Valorización Municipal, la más antigua del país. El primer Plan Director de la ciudad reglamentó el ancho de vías y la altura de edificaciones.
50	Resolución 44 de abril de 1950		Plan Piloto	Base para la realización del Plan Regulador de la ciudad y de los municipios del Valle de Aburrá, encargado a la Oficina del Plan Regulador bajo la dirección del doctor Nel Rodríguez.
50	Acuerdo 092 de diciembre de 1959		Plan Director	Base para la realización del Plan Regulador de la ciudad; faculta a la Sección de urbanismo del Plan, iniciar la ejecución del Plan Director.
50 - 60			“Fundación Casitas de la Provincia”	Desde 1956 se construyeron viviendas para clases pobres. En 1964 se adelantaron las primeras acciones de atención a la problemática a través del Fondo de Rehabilitación de Barrios, adscrito al Instituto de Valorización – INVAL (para construir obras de infraestructura) y de la División de Habilitación de Viviendas, de las Empresas Publicas de Medellín – EPM, (para financiar obras de

“GESTIÓN TERRITORIAL EN ZONAS DE OCUPACIÓN INFORMAL;
Caso PUI de la zona Nororiental en Medellín - COLOMBIA”

				infraestructura de acueducto, alcantarillado y energía).
70				Los proyectos viales y de renovación urbana, estuvieron acompañados de reubicación de familias y pago de indemnizaciones.
80			programas de rehabilitación social y física	Se reubicaron familias asentadas en zonas de alto riesgo (luego del deslizamiento en la zona centro oriental del barrio Villatina). Se mejoraron cerca de 3.500 viviendas en la zona de Moravia, incluyó saneamiento ambiental, infraestructura de servicios públicos, programas de capacitación para el empleo, legalización de predios, reordenamiento urbano y dotación de equipamientos comunitarios
90			Plan de Acción Social	Adscrito a la Gerencia de Proyectos de la Alcaldía de Medellín.
90			programas del PRIMED fases I y II	Ejecutados entre los años 1992 y el 2001. Fueron los programas más sobresalientes de finales del Siglo XX por el número de barrios y de población beneficiada, así como las importantes obras de infraestructura pública, mejoramientos de vivienda, legalizaciones y reubicación de familias.
2000–2013			Proyectos Urbanos Integrales - PUI	Derivados de el Plan de Desarrollo 2004 – 2007 Medellín Compromiso de toda la Ciudadanía. Sobresalen los PUI como instrumentos que recogen las experiencias antes adelantadas y las complementa con una serie de programas sociales que le devuelven a la ciudad y en especial en las zonas de intervención, la credibilidad en lo público y se recupera en parte los bajos niveles de gobernabilidad por los que estaba pasando la ciudad. Son instrumentos de intervención urbana formulados en la ciudad de Medellín para las dimensiones física, social e institucional, con el objeto de resolver problemáticas específicas sobre un territorio definido, con alta participación ciudadana en las decisiones, donde la comunidad es la protagonista. Se busca además la coordinación de los sectores público y privado, organismos nacionales e internacionales y de organizaciones sociales identificadas en el área de intervención, para la promoción del desarrollo integral.

ASPECTOS SOBRESALIENTES DEL DESARROLLO TERRITORIAL Y LA INFORMALIDAD URBANA EN COLOMBIA.

- A partir de la década del treinta del siglo pasado, Colombia experimentó un cambio demográfico de migración rural hacia las cabeceras municipales, pasando en 1938 de un 29,09% de población urbana a un 59,51% en 1973, cuando la población total era de 8'710.714 y 22'862.118 respectivamente. Entre los aspectos que motivaron las migraciones rurales se encontraban: la búsqueda de un trabajo remunerado, mejores y mayores facilidades de servicios, los conflictos rurales entre la colonización y el latifundio, y sobretodo, los nuevos modelos de producción, la mecanización de los cultivos en zonas rurales y una creciente industrialización en los centros urbanos (que demandaba mano de obra), principalmente en ciudades como Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla. La demanda de mano de obra de los sectores productivos de las principales ciudades, fue el factor que dio origen a los procesos de urbanización, concentración poblacional y dinámica económica de la segunda mitad del siglo XX. Sin embargo, las industrias no absorbían toda la oferta laboral, que en un alto porcentaje era de origen rural, de limitadas condiciones económicas y capacitación técnica, que necesariamente empezó a conformar una población marginal urbana, que tenía como alternativa el empleo informal o el autoempleo. Así, al finalizar la década del setenta, las cuatro capitales más importantes del país, alcanzaron las mayores tasas de crecimiento poblacional y la conformación de una estructura social en la que se identificaba una élite – capitalista, que creció con los cambios y oportunidades de la cambiante estructura económica del país; se consolidó una clase media con cierto nivel económico y de capacitación laboral, y se presentó un aumento significativo del proletariado industrial y de la masa marginal de la población. La estructura social y económica que se evidenció en el país, condicionó el comportamiento del mercado del suelo y del acceso a la vivienda; lo que generó que la clase obrera y de bajos ingresos económicos que no podía acceder al mercado formal de la vivienda, buscara la solución a la necesidad de habitación en los asentamientos marginales, en el mercado informal del suelo, generalmente ubicados en las periferias y en zonas no aptas para el desarrollo urbano de las ciudades.
- La ciudad auto producida también ha sido el reflejo del conflicto armado que ha vivido el país desde 1950 hasta nuestros días; ha sido una forma de construcción de ciudad y sociedad que ha encontrado en extensas zonas

de las ciudades colombianas, una forma de ocupación. Según datos del Departamento Nacional de Planeación -DNP-, en el 2005, más del 25% del suelo urbanizado en el país, se había desarrollado a partir de la autogeneración de condiciones de habitabilidad y vivienda.

- Las formas de ocupación del suelo y de las construcciones, han generado la irregularidad, ilegalidad o la informalidad urbana que se conoce en extensas áreas de las ciudades y que han dado origen a diversos programas de regularización o de incorporación de estos asentamientos a la formalidad; y es ésta última, la que define los parámetros de lo no formal, de lo que no está sometido a las reglas y que establece como necesario la incorporación de la marginalidad al sistema urbano, como una estrategia de desarrollo de los países latinoamericanos.
- En junio de 1951 se creó en la ciudad de Bogotá, el CINVA (activo entre 1952 y 1974), como resultado de un acuerdo firmado por la Organización de Estados Americanos – OEA y el gobierno de Colombia a través de la Universidad Nacional de Colombia y el Instituto de Crédito territorial – ICT. Su función era investigar sobre tecnologías, reducción de costos y capacitación a profesionales de diferentes áreas; desarrolló programas de autoconstrucción como mecanismo de integración al desarrollo, para acompañar el aumento descontrolado de sectores marginales; garantizaba la participación ciudadana en un esquema de “autoayuda” y autoconstrucción orientada al desarrollo comunitario.
- La vivienda se convirtió entonces, en el eje hacia el desarrollo y la integración de grupos marginales, que una vez capacitados, fueron conscientes de la necesidad de unión, cooperación y solidaridad, y una vez identificadas las líneas comunes de acción, para insertarse en la corriente modernizadora de la época. El reconocimiento de los potenciales de la comunidad, orientaba las propuestas para solucionar los problemas identificados. La participación del CINVA en programas de rehabilitación urbana y de erradicación de tugurios, con una activa participación de la comunidad, sentó las bases para futuros programas sociales del gobierno en el modelo propuesto de planeación integral, desarrollo e integración popular. La experiencia del CINVA orientó mediante propuestas técnico – prácticas, la activa participación de diferentes agentes: el gobierno, los planificadores urbanos, la comunidad y la academia, con novedosas alternativas de investigación y tecnología, en busca de mejores alternativas

de planeación y desarrollo urbano; en el marco de un modelo de planeación integral, de desarrollo económico y de integración popular.

- La vivienda como problema político. De alguna manera Colombia a través del funcionamiento del CINVA, marcó un liderazgo en América Latina en cuanto a las discusiones y reflexiones que en un entorno académico, lograban reunir a instancias gubernamentales, profesionales de diferentes áreas y organizaciones comunitarias para la búsqueda de alternativas de auto – construcción , desarrollo progresivo y de financiación de la vivienda; en un momento en el cual el Estado pensaba en la planificación como el instrumento eficaz en la ayuda a resolver las problemáticas físico – espaciales y sociales identificadas. Sin embargo, las intervenciones del Estado entre las décadas del cincuenta al setenta, aunque se reconocen con un relativo liderazgo, fueron consideradas como actuaciones sectoriales en infraestructura de servicios públicos, vías y vivienda social, que no se enmarcaban en un plan para construir ciudad. Ya para las décadas del sesenta y setenta, se crearon nuevos organismos para el ahorro y la financiación de la vivienda, y en 1968, se crea el Fondo Nacional del Ahorro, institución encargada de la administración de las cesantías de trabajadores y empleados públicos para fines de adquisición de vivienda. El mercado del suelo privado por su parte, se encargaba de procesos de urbanización para los estratos medios y altos. En adelante los esfuerzos del Estado, se orientaban a establecer una serie de políticas y programas públicos que definían mecanismos que intentaban resolver las problemáticas de vivienda; y por lo tanto sociales; en un momento en el cual se debatía el discurso de la modernidad y el desarrollo, que buscaba en la formulación de los planes, el instrumento para abordar la marcada marginalidad urbana de las principales ciudades del país. Continuando con las discusiones, diferentes propuestas y recomendaciones de asesores como Lauchlin Currie, los planes de desarrollo formulados a finales de los setenta, realzaron la importancia a la inversión en el desarrollo urbano y vivienda, como factores de crecimiento económico y social; hasta ese momento, el país seguía los lineamientos planteados por los programas de desarrollo de la “Alianza para el Progreso”, que definían que el desarrollo económico del país, estaba vinculado exclusivamente al desarrollo agrícola.
- Para finales de la década de 1950, el arquitecto John turner, asesor de las Naciones Unidas, defendía que el camino para abordar la marginalidad urbana era la unión entre el Estado – Organismos Internacionales de

Crédito – Comunidad, con propuestas de políticas que reconocieran el esfuerzo generado por las comunidades, que seguramente resultaban más baratas y eficientes que las acciones de erradicación utilizadas por algunos gobiernos capitalistas, o la sustitución de las viviendas considerado por los gobiernos socialistas.

- En la década del cincuenta, la CEPAL fue el organismo encargado para adelantar el estudio de las tendencias económicas y sociales de mediano y largo plazo de los países latinoamericanos y del Caribe. Las teorías que se presentaron fueron las generación de políticas de industrialización soportadas en cambios estructurales como la generación de una reforma agraria para el desarrollo agropecuario, la diversificación de la producción exportadora, el fortalecimiento de los mercados internos a partir de la generación de materias primas y una reforma tributaria que permitiera aumentar el recaudo para la financiación de infraestructuras públicas. También recomendaron la sustitución de importaciones, las inversiones extranjeras, mejorar el intercambio comercial con ayuda extranjera, el control de la inflación y la estabilidad monetaria, inversiones sociales en vivienda, hospitales y servicios públicos. Para llevar a cabo estas operaciones los planes de desarrollo apoyaban la transformación institucional y la creación de nuevas entidades públicas. Los resultados fueron de bajo alcance debido a los sistemas políticos poco estructurados.
- El Programa de Cooperación técnica estadounidense con sede en Puerto Rico, además difundió para los países latinoamericanos la metodología de planeación integral liderada por el poder público y materializada por las técnicas de planeación, la generación de espacios de participación y la solución a necesidades básicas como la vivienda; conceptos que consideraban principios de planeación económica, física y social propios del New Deal. En ese contexto, se creó en Colombia en 1951, el Centro Interamericano de Vivienda y Planeamiento –CINVA-, la Sociedad Interamericana y Colombiana de Planeación –SIAP- y la Sociedad Colombiana de Planificadores –SCP-; centros encargados de ofertar cursos de vivienda y planeamiento a través de becas a estudiantes latinoamericanos.
- Los años cincuenta del siglo XX se convirtieron en una época de grandes cambios. El fin de la Segunda Guerra Mundial, obligó a replantear en los países sus modos de producción, y para el caso de Colombia, la

substitución de importaciones hizo que muchas empresas se concentraran en pocas ciudades, lo que generó un importante concentración de población sin las condiciones adecuadas para su instalación, lo que también ocasionó insalubridad, hacinamiento y múltiples necesidades básicas insatisfechas, y una distribución desigual del ingreso, soportada principalmente por una clase obrera que tuvo como destino final, los asentamientos irregulares informales.

- La Alianza para el progreso. En marzo de 1961, el presidente de los Estados Unidos de América, propuso el programa de “Alianza para el progreso” soportado en un esfuerzo de cooperación para satisfacer necesidades fundamentales de techo, trabajo, tierra, salud y escuelas. Luego en agosto de ese mismo año se reunieron en Punta del Este – Uruguay- representantes de veinte países de América para establecer compromisos para transformar en diez años el atraso económico y social que presentaba América Latina, y así mejorar las condiciones de vida de sus pueblos.
- En el período comprendido entre 1964 y 1973, el CENAC identificó un déficit de vivienda en Colombia que aumentó un 56.8%, pasando de 206.273 unidades de vivienda a 569.256 en el período registrado; siendo las cuatro principales ciudades, las que concentraban el 86.6% del déficit identificado. Para 1978, el área desarrollada clandestinamente en Bogotá era del 38.4%, en donde vivía el 59% de la población. Esta realidad condujo al establecimiento de las normas mínimas de urbanización y servicios; medida con la que se esperaba contrarrestar la actividad clandestina de construcción, y motivaba a la empresa privada a generar proyectos de urbanización de lotes con servicios públicos.
- Hacia mediados de la década del setenta, grandes operaciones de urbanización y de vivienda, así como la creación de corporaciones privadas de ahorro, promovían la industria de la construcción y progresivamente asumían el control del desarrollo de la vivienda en el país, apoyadas en el instrumento financiero creado para tal fin: la UPAC, Unidad de Poder Adquisitivo Constante. Esta modalidad de financiación de la vivienda, trajo consigo que se desarrollaran numerosas unidades de vivienda y por consiguiente, el aumento en los precios de los insumos para la construcción, lo que significó el aumento en el valor final del producto

terminado; situación que indiscutiblemente afectaba en mayor proporción a la clase obrera y marginal en su intención de acceder a una vivienda.

- En el periodo 1961 a 1978, se destacó la consolidación de la práctica de la planeación soportada en el ámbito jurídico que dio origen a la Ley Orgánica que promovió la formulación de planes integrales de desarrollo municipales, dadas las problemáticas urbanas, no solo de tipo físico, con el desbordamiento de la urbanización, sino sociales y económicas, que aún con la ideología de la planeación integral no se pudieron contener.
- Otra etapa igualmente decisiva, fue entre 1978 y 1997, en la que se culmina la experiencia de la planeación urbana basada en la planeación integral pero que trasciende en la formulación y aplicación de los planes integrales de desarrollo; y otro aspecto importante, fue el proceso de descentralización administrativa orientada al fortalecimiento de la planeación urbana municipal, con nuevos conceptos de ordenamiento territorial y la base constitucional de 1991.
- La lógica de la ilegalidad en el mercado del suelo radica en las rentas que se generan por la evasión de los costos que representa el proceso de urbanización; aunque también se ponen en el mercado algunas tierras protegidas, de riesgo geológico y de propiedad estatal. Se trata de acciones donde participan diferentes agentes, en algunos casos se originan en el propietario del predio rural o urbano, pasando por loteadores clandestinos a cooperativas de vivienda y agrícolas, la iglesia, ONGs, asociaciones de vecinos, entre otros, y el recurrente apoyo político en diversos procesos, que inicia con la promesas de generación de infraestructuras y legalizaciones a cambio de votos. Se trata de un mercado donde influyen diferentes aspectos históricos, macro económicos y sociales de política urbana, existe una amplia variedad de factores que orientan este comportamiento que de alguna manera ha contado con la tolerancia gubernamental.
- El subdesarrollo y el llamado a la modernización. A partir de la primera mitad del siglo XX, el discurso de las naciones, sobretudo las del primer mundo, era el llamado a la modernización a los países que presentaban niveles de atraso, reflejado en los bajos ingresos de la población y en los agudos problemas sociales, entre los cuales sobresalía el déficit de vivienda y de la adecuada prestación de los servicios públicos básicos. Ser un país

subdesarrollado, significaba pertenecer al tercer mundo, por eso uno de los retos para superar el subdesarrollo, era que los gobiernos establecieran nuevas estructuras de planificación y de generación de tecnologías para superar el déficit de vivienda. Esta exigencia vinculaba además nuevas estructuras administrativas, de asignación de recursos y de incremento de productividad. En esta línea de pensamiento, el país puso en funcionamiento dos instituciones públicas de gran relevancia para el desarrollo nacional, encargadas de atender el déficit de vivienda para los sectores marginales de la población, especialmente dirigida a la clase obrera, el Banco Central Hipotecario – BCH, fundado en 1932 y el Instituto de Crédito Territorial – ICT, fundado en 1942. Instituciones con un sesgo netamente vivendista, que soportaron la responsabilidad de cumplir las metas de la política urbana planteada en el país por varias décadas.

- La auto-construcción como estrategia para la solución al déficit de vivienda. Diferentes factores se han mencionado hasta ahora como causantes del déficit de vivienda, pero cabe mencionar además, la limitada capacidad de producción de soluciones de vivienda de instituciones como el BCH y el ICT para las clases obreras, que se sumaba al bajo nivel de ingresos de amplios sectores de la población, la inequitativa distribución del ingreso, las diferencias de productividad de los diferentes sectores económicos y los altos costos de producción. Cabe mencionar otros factores que orientaron la generación de alternativas de acceso a la vivienda, como la asesoría para la auto – construcción, ayuda mutua y esfuerzo propio, que cumplieron un papel importante en la solución a las problemáticas sociales que se generaban.
- Con el cambio constitucional y su derivado proceso de descentralización administrativa, se municipalizan funciones, competencias y responsabilidades, que antes definía el nivel central. Se inició el desmonte del Instituto de Crédito Territorial -ICT- y del Banco Central Hipotecario - BCH- productor de vivienda el primero y financiador el segundo, y se trasladó a los municipios la competencia de la prestación de los servicios públicos. De la intervención del Estado como generador de modelos de desarrollo urbano, normas de control y constructor de grandes conjuntos y barrios, se pasó a la libertad del mercado. La normativa urbanística se convirtió en el único instrumento de ordenamiento urbano acompañada de la planeación zonal integral. Se abandonó también la construcción de equipamientos colectivos; al privado se le encargó, a través de la norma

urbana, de generar infraestructuras mínimas de uso colectivo conforme a la densidad que se ejecutaba. El desmonte de las instituciones del orden nacional que desarrollaban diversas formas de intervención directa, dio la posibilidad de una nueva imagen urbana, la de la ciudad autorregulada, donde el mercado cumplía el papel de principal mecanismo de regulación de la actividad económica y de desarrollo urbano. El Acuerdo 7 de 1.979 y posteriormente el Acuerdo 6 de 1.990, desarrollados por Bogotá, fueron los instrumentos que iniciaron un nuevo ciclo en la planeación de las ciudades; conocidos como los códigos urbanos de normas para la regulación de la intervención privada, fueron unos documentos orientados básicamente hacia el desarrollo físico de las áreas urbanas.

- En los noventa, con todos esos procesos de cambio vividos, se vio la descentralización como una ruptura de responsabilidades del nivel central sobre el planeamiento urbano. La Nación, que no podía permanecer al margen de la solución de la diversidad de problemas que enfrentaban las ciudades, tenía también el compromiso de proporcionar políticas claras y mecanismos regulatorios adecuados que coordinaran acciones y acordaran líneas de trabajo con los entes territoriales. Los planes se han ocupado más de unas metas deseables que de orientar en el tiempo y en el espacio las intervenciones y formas de gestión más efectivas. La no coordinación de los componentes administrativos y financieros con el económico y social en el marco del ordenamiento territorial, generó la pérdida de noción de espacialidad en el planeamiento de la ciudad. Es evidente la ausencia de políticas para la gestión del suelo, la seguridad, la generación de empleo, entre otras. En general, se ha venido trabajando de manera retórica, marginal e ineficaz, y no se ha tenido la visión que exige el proyecto colectivo de ciudad.
- Finalizando la década del 90, con el “Programa de Des marginalización de Barrios”, todavía no existieron políticas y directrices de intervención, sólo se generó alguna infraestructura comunitaria sobre el espacio residual que dejaron los procesos de ocupación ilegal. Otros programas con financiamiento parcial del BID, estuvieron orientados al mejoramiento de vivienda y entorno urbano con intervenciones en la red vial, equipamiento comunitario y servicios públicos. Se continuó con la flexibilización de las normas urbanísticas para los programas de regularización, y con un mayor conocimiento de la situación, se fueron generando reglamentaciones

especiales incorporadas en los POT municipales, que hacían la diferencia con las otras zonas de la ciudad.

- En Colombia la legalización de los asentamientos humanos de origen informal conformados por viviendas de interés social -VIS-, la adelantan las administraciones municipales o distritales, que reconocen la existencia de los asentamientos desarrollados y consolidados antes del 27 de junio de 2003, se aprobaron los planos urbanísticos y se incorporaron al perímetro urbano, se regularizaron los usos del suelo y se expidió la reglamentación urbanística que orientó los futuros desarrollos. Esta legalización no era garantía de dotación de servicios públicos domiciliarios, de la construcción de obras de infraestructura, ni de la formalización de los derechos de propiedad a favor de los poseedores.
- Posterior al proceso legal de urbanismo -legalización-, continúa la transferencia del derecho de dominio de los predios desenglobados a favor de particulares y de los bienes de uso público a favor del municipio o distrito. Los procesos tienen un manejo diferencial si el asentamiento se encuentra sobre predios fiscales o sobre terrenos propiedad de particulares o indeterminados. Se trataba de que la legalización de asentamientos humanos de origen ilegal se adoptara como una política de los POTs municipales o distritales, orientada a lograr una integración a la legalidad urbana y que no se siguieran ejecutando acciones aisladas como se había hecho en la mayoría de los casos.
- En el Siglo XXI, el papel de los municipios se replantea entre el de ser proveedores y gestores directos de la prestación de servicios a garantes y facilitadores de la provisión de elementos de concertación de los principales actores urbanos. La administración municipal se convierte en la protagonista para el fortalecimiento de los instrumentos impositivos necesarios para el desarrollo urbano, en busca de la redistribución de los costos según los beneficios generados por la acción urbanística, priorizando la inversión social a partir de la definición y orientación de las tendencias de crecimiento.
- En Colombia desde 1963 se plantearon procedimientos para planes y programas de habilitación o mejoramiento de barrios y programas integrados de desarrollo urbano; para la ejecución se ha contado con la división en subprogramas sectoriales, con el apoyo financiero del Banco

Mundial y con una duración promedio de 10 años para cada programa de legalización. Las políticas de regularización, han sido la base para que en la actualidad se adelanten programas integrales masivos con una amplia participación de la comunidad. El Estado ha utilizado diversos mecanismos para implementar las políticas de regularización, se han publicado Leyes, Decretos y Resoluciones, también ha sido a través de programas y proyectos cuando se tiene un marco legislativo. El impacto del proyecto depende de los niveles de gobierno participantes y de los recursos humanos y de capital necesarios para adelantar los programas de regularización de tenencia de predios, o de mejora de la situación urbana, ambiental y/o sectorial, o los de última generación como los Proyectos Urbanos Integrales –PUI- que incorporan acciones de participación de la comunidad y de fortalecimiento institucional de las administraciones locales. En la Tabla 3 Experiencias sobre titulación y regulación de la tenencia, se mencionan algunas experiencias importantes adelantadas en Colombia. La experiencia hasta ahora acumulada demuestra que los programas de regularización implementados, se aplican en gran medida a legalizar la tierra fiscal, debido a que para el Estado representa un mayor esfuerzo en tiempo y dinero, intervenir sobre el suelo privado con instrumentos como la expropiación para beneficiar a los ocupantes. Otro aspecto que se ha identificado, es la necesidad de capacitación del recurso humano para formular de manera adecuada estos programas, de forma que logren los alcances esperados en términos de tiempo, asignaciones presupuestales y población beneficiada.

- Una situación que se puede presentar, es que una vez terminan los programas de legalización, si bien tienen una alta participación de subsidios por parte del Estado y bajos costos para la población, parte de ella inicia la venta de los inmuebles por los nuevos impuestos y tasas por la prestación de nuevos servicios que deben asumir, aunque en algunos casos existen convenios de no aumentar los impuestos por algunos años, o también exenciones fiscales. En este sentido hay que aclarar que los proyectos de regularización integral van acompañados de programas de capacitación para el empleo y microcréditos, factor determinante para mejorar las condiciones de vida de la población pobre urbana, lo que no sucede en los proyectos de titulación exclusiva de predios. Los programas de regularización trascienden la connotación de una política pública, hacia una política social, aunque debe reconocer que contribuye a la creación de nuevos capitales inmobiliarios y con ello se inician unas dinámicas no

existentes en el mercado secundario de la vivienda. Estos aspectos sobre impactos de los Proyectos Urbanos Integrales -PUI- en el comportamiento de los predios privados -usos, densificaciones, valorizaciones, rentas del suelo- serán evaluados en la presente investigación para identificar la capacidad de implementar uno de los fundamentos de Ley como es el Reparto Equitativo de Cargas y Beneficios en el ordenamiento territorial colombiano, en este caso, para áreas con desarrollo urbano incompleto.

- El programa “hábitat desde los barrios” (para la ciudad de Bogotá) se convierte en uno de los medios para concretar la reivindicación, defensa y garantía de derechos bajo un ordenamiento territorial que busca el logro del equilibrio en la distribución y el acceso a los bienes y servicios que el Estado provee y como aspecto importante, a convertir la ciudad marginal en ciudad de ciudadanos y a la movilidad y a la accesibilidad como acciones que procuran el reconocimiento y el mejoramiento de las condiciones físicas de la ciudad construida en la informalidad; la legalización y el mejoramiento integral de los barrios, la adecuada prestación de los servicios públicos domiciliarios, así como el mantenimiento, recuperación y construcción de la infraestructura vial y del espacio público. Con estos programas se pretende fomentar la articulación de diferentes aspectos del vivir y del disfrute de la ciudad bajo principios como la seguridad de la comunidad, la prevención del riesgo y la protección del patrimonio ambiental.

RECOMEDACIONES HECHAS POR LOS EXPERTOS A LA EXPERIENCIA ACUMULADA EN LA GESTIÓN DEL SUELO EN ZONAS DE OCUPACIÓN INFORMAL.

Aunque en cada entrevista se hacía una introducción que explicaba las preguntas y objetivos que motivaron esta investigación, cada conversación expone de manera abierta, la experiencia acumulada por cada uno de los entrevistados en relación con las acciones emprendidas desde la administración pública municipal para atender las problemáticas generadas en las zonas de ocupación informal. Las conversaciones se orientaban a que los expertos expresaran el deber ser, o los correctivos que ellos consideraban, que se debían aplicar a los procesos de intervención adelantados en la ciudad de Medellín.

Preguntas de Investigación.

Identificando los fenómenos que ocurren en las ciudades colombianas en cuanto a las diferencias y desigualdades en la distribución socio espacial, en relación con las experiencias en la aplicación de instrumentos de planificación y gestión del suelo, surgen preguntas como las que se plantean a continuación; interrogantes a los que se pretende dar respuesta con el desarrollo de la investigación:

¿Cómo se comporta el suelo en áreas informales -una vez regularizadas- a partir de la definición de nuevas variables normativas de usos y densidades, y de las relaciones de ocupación público – privadas?

¿Cómo lograr que en Medellín los instrumentos de planificación, gestión y financiación existentes, permitan el desarrollo del suelo con adecuados estándares urbanos, con mejores condiciones de habitabilidad y sostenibilidad para zonas que se desarrollaron informalmente?

¿Es posible replicar esta experiencia de gestión del suelo para áreas informales en otras zonas del país?

Objetivo principal.

Identificar las políticas públicas que incidieron en la progresiva consolidación y regularización de los barrios autoconstruidos y de origen no formal -de la zona de estudio del PUI de la Comuna Nororiental de Medellín-; y caracterizar si dichas políticas miradas con perspectiva histórica, podrían perfeccionarse como una metodología alternativa de regularización de estos barrios para incorporarlos a las dinámicas económicas formales del suelo urbano.

Objetivos Específicos.

- Encontrar relaciones de reciprocidad entre las políticas públicas y el mercado del suelo en los procesos de regularización de barrios de origen no formal.
- Identificar los momentos de inflexión del comportamiento del mercado del suelo en el tránsito entre barrio no formal y barrio regularizado.
- Evaluar la capacidad que tiene este tipo de instrumentos -los PUI- para autofinanciar infraestructuras públicas a partir de las rentas medias del mercado (simulaciones urbanístico – financieras) teniendo en cuenta las dinámicas del mercado del suelo en la última década.
- Sistematización de variables de análisis, que oriente el desarrollo de una propuesta alternativa de gestión territorial para zonas con desarrollo urbano

incompleto, a partir de normas que permitan la distribución equitativa de cargas y beneficios entre los actores públicos y privados.

ENTREVISTAS:

CARLOS MARIO MONTOYA

Subdirector de Vivienda

Empresa de Desarrollo Urbano – EDU

Henry: para ir estructurando ciertos momentos determinantes de esos procesos urbanos de titulación, legalización, reconocimiento normativo y regularización, **para llegar al impacto de la intervención pública e identificar, ¿Cómo se comporta el suelo una vez intervenido, una vez que la administración genera todo ese tipo de operaciones urbanas? y le ha dado un giro notable al sector intervenido. ¿Cómo se comporta hoy la zona del PUI, desde el punto de vista territorial?**

Carlos: yo debo reconocer que te voy a hablar de una experiencia absolutamente empírica, hemos tratando de hacer cosas racionales, lógicas y metodológicas. Una forma de yo ver esto enmarcado en un sistema político de gestión del suelo. En Colombia sobre los años setenta, estaba en plena discusión la problemática nacional que defendía que el urbanismo era una estrategia de desarrollo nacional, es una de las conclusiones que hacen los PUI, es que el urbanismo es social, porque es el que redistribuye, entonces había en Colombia el famoso Plan de las Cuatro Estrategias de Lauchin Currie, heredado del gobierno de Pastrana²⁴⁸, este decía, que se iba a plantear un nuevo urbanismo a partir del crecimiento de las ciudades y que sería la construcción el motor del desarrollo urbano. La llegada a las principales ciudades de mano de obra proveniente del campo a causa de la violencia política del país de las décadas del 50 y 60, se convertiría en el recurso para el desarrollo de los proyectos planteados; pero lo que paso fue, que las oleadas de personas que llegaron, desbordó la capacidad de darles empleo y por otro lado, de poderles responder con la oferta habitacional que tenía la ciudad, y como era población que llegaba en busca de oportunidades o sea que no tenía recursos económicos, la única alternativa para resolver la necesidad de la vivienda, era ubicarse en zonas urbanas informales o engrosar el grupo de invasores de tierras en las periferias de Medellín.

Henry: mi investigación sugiere identificar las políticas públicas que han incidido en la progresiva consolidación y regularización de los barrios autoconstruidos y de origen no formal, estudio de caso la comuna nororiental; ¿cómo se pueden caracterizar esas políticas? Y, ¿se puede considerar metodología alternativa de regularización?, cuales serian tus recomendaciones, retrocediendo históricamente por

²⁴⁸ El gobierno nacional de Misael Pastrana Borrero en Colombia fue entre los años 1972 y 1976.

los aciertos y desaciertos, de manera que se pueda sugerir una ruta a seguir en Medellín entorno a la regularización de estos barrios.

Carlos: esa es la misma pregunta que se hace hoy Planeación municipal sobre cual es la alternativa de gestión de suelo para comunidades pobres y vulnerables. Yo he insistido que lo que se denominó Proyectos Urbanos Integrales – PUI, inciden sobre el espacio público, los PUI son proyectos de infraestructuras públicas y de espacios públicos, solo en la nororiental hay vivienda, en los demás PUI de la ciudad no se ha considerado la vivienda. Las obras de infraestructuras que se han hecho como bulevares, colegios de calidad, puentes vehiculares y peatonales, ampliación de redes domiciliarias, y antes se hizo el metrocable; son una serie de proyectos que se hacen con rubros municipales, es la Alcaldía el ordenador del gasto y si el Alcalde esta convencido, las obras se ejecutan; por el contrario con la vivienda se necesita mas que la voluntad de un Alcalde, pues también hay que convencer a Bogotá, porque hay recursos del nivel nacional para estos proyectos y si no hay voluntad, pues no sale. Además en la financiación de vivienda se parte de la voluntad de las familias (para cumplir con los ahorros programados de ley), de la voluntad del municipio, del departamento y de la nación (generalmente a través de entes descentralizados como FINDETER²⁴⁹), pues los subsidios tienen unos procesos de espera y asignaciones muy largos y hasta la eventual utilización de un crédito, es decir, hay varias fuentes de financiación. Entonces la sincronía de todas esas voluntades o el cierre financiero debe ser garantizado en cada proyecto. Se trató de obras autorizadas desde un Plan de Inversiones de la Alcaldía. Un proyecto de vivienda social se hace con democracia participativa, de una comunidad que ha estado esperando una oportunidad para resolver su problemática. Son dos modelos muy distintos, que pueden coincidir en el mismo territorio, pero que operan de forma distinta; en la Biblioteca España hubo compra de predios y en el proyecto habitacional Juan Bobo, hubo sesión voluntaria de predios; la diferencia radica en el método de trabajo, de los mecanismos de concertación. Entonces mas que de proyectos, estamos hablando de programas; la diferencia radica en que un proyecto tiene fecha de inicio y terminación, con objetivos específicos medibles; en cambio un programa es algo que queda establecido en el tiempo, si los programas quedan institucionalizados, siempre tendrá recursos así se cambie de administración; eso fue lo que busco el PRIMED, ser un programa que quedara institucionalizado, y si la experiencia en Medellín se llevó a cabo entre 1991 al 96, solo hasta el 2010, Planeación Nacional lo convierte en un documento CONPES y es por eso que el programa habitacional de Juan Bobo tuvo como respaldo el CONPES o el programa habitacional de barrios de la nación, que en Medellín se llama mejoramiento de barrios y esa experiencia ya la ha desarrollado el PUI de la nororiental, que ejecutó una serie de proyectos de manera dispersa en un perímetro establecido, concentrados en un micro territorio, y es así como se garantiza también la prestación de los servicios públicos. Entonces en la ciudad, en la gestión del suelo lo que se debe hacer es: romper con los

²⁴⁹ FINDETER es la financiera del desarrollo territorial, sociedad anónima del orden nacional vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

sistemas de planeación hasta ahora aplicados, estáticos, lentos, burocráticos y lineales; primero se hace el censo, luego los levantamientos, después regulariza, y así, una serie de acciones lineales y cuando se va a intervenir, el censo inicial ha cambiado sustancialmente, entonces la ciudad lo que necesita es un método de planeación dinámica; ya se tiene la experiencia de mejorar la movilidad con metro cables, metro plus, metro, tranvía (en proyecto), escaleras eléctricas; se han adelantado una serie de otras obras públicas, o sea que esa experiencia debe ser complementada con el componente habitacional; entonces el método de planeación que se debe adoptar es la flexibilidad, eliminar estos procesos de las curadurías urbanas o crear una curaduría popular para trámites especiales, que tuviera la posibilidad de aplicar normas flexibles a unos hechos determinados; no se propone cambiar ninguna norma, lo que se ha hecho es aplicar algunas de ellas; lo que el Estado debe responder es por la implantación adecuada de la vivienda, que garantice la estabilidad estructural y el ordenamiento, o accesibilidad y servicios públicos. La vivienda además debería contemplar el reasentamiento en el sitio y usos complementarios, pequeños negocios que permitan ciertas actividades comerciales para mejorar los ingresos de las familias. Se debe reevaluar las intervenciones de muchas casas dispersas en los barrios (para los mejoramientos habitacionales); es hacer mejor una serie de edificios a lo largo de los ejes de movilidad y entorno o alrededor de centralidades de barrio.

Henry: ¿Cuál ha sido el impacto desde el punto de vista del suelo, una vez hechas las intervenciones?, y, ¿como se establecen esas nuevas relaciones entre lo público y lo privado? el Estado hizo un esfuerzo importante en todos los aspectos que se han venido mencionando, según tu criterio, **¿cual seria la participación de los propietarios del suelo en adelante?**

Carlos: para mi el impacto es permanencia, arraigo, estabilidad social de los grupos, es más, hemos considerado que con esta técnica los problemas de los barrios se empezaron a resolver internamente, si se mira desde las necesidades habitacionales, los barrios tienen un promedio de altura de las edificaciones de 2 a 3 pisos, y si se adelantan proyectos nuevos de 5 pisos, incluso se puede generar una sobre oferta de vivienda. Entonces, los proyectos habitacionales que se están haciendo, los han desarrollado empresas constructoras privadas, que no han adelantado una gestión inmobiliaria, sino que han ofrecido soluciones de vivienda. La caja de compensación COMFAMA²⁵⁰ me ha dicho, que todo proyecto habitacional que se piense ejecutar en Juan Bobo, están dispuestos a comprarlo sobre planos y el pedido es de 20 edificios o más, porque tampoco tienen terrenos donde hacer la vivienda para sus afiliados, personas con capacidad de pago y también con preferencia por esta localización; o sea que comunidades pobres, estigmatizadas que empiezan a recibir otra población con ingresos estables, es algo muy positivo para la ciudad; hay que tener un buen equipo técnico que sea capaz de detectar los lotes, es desarrollar un sentido de oportunidad en

²⁵⁰ COMFAMA es una caja de compensación para empleados y una de sus divisiones operativas se encarga de construir vivienda para estratos poblacionales de bajos recursos económicos.

las laderas de Medellín, para ejecutar multifamiliares de 8 y hasta de 10 pisos aprovechando las pendientes de los terrenos (se entra en un nivel medio, se baja unos pisos y se sube máximo 5 pisos para no tener que instalar el ascensor); el detalle importante a considerar son las fundaciones (que a veces fueron pilotes de hasta 14 metros de profundidad) que aun costosas, el equilibrio financiero da resultado por el desarrollo en altura y la densidad. El proyecto de la Herrera lo construyó la empresa privada Pórticos²⁵¹, apalancado financieramente con subsidios familiares, y el gerente me ha dicho que ojala resultaran 50 edificios para ejecutar, entonces lo que esta pasando en Medellín es que el terreno se sigue agotando, y lo que estamos sugiriendo es que la administración municipal en cabeza de planeación, tenga claro que ese es un camino ya explorado y que se trataría es de revisar la implantación de las edificaciones con equipos expertos, geólogos, arquitectos, que hagan las visitas a los lotes y se encarguen de aprobar los proyectos; algo que se puede convertir en una estrategia contra invasión de terrenos, y que se genere un dinamismo en este sentido.

Henry: o sea que es posible pensar que estas zonas en un tiempo, podrían retribuir a la ciudad por sus mejores condiciones.

Carlos: lo que se le ha dicho a COMFAMA es que ya habría que entrar a pagar unas obligaciones urbanísticas, el modelo hay que terminar de perfilarlo, yo sugiero que hay que hacer una inmobiliaria social para esta actividad.

Henry: entonces se puede pensar que el municipio puede obtener a futuro unas tasas de retorno de la inversión ya hecha.

Carlos: de retorno si, no necesariamente para recuperar toda la inversión; hay que recordar que se trata de una recuperación de una gran comunidad que hoy hace uso por ejemplo del sistema de movilidad del metro.

Henry: esta es otra forma de hacer ciudad, esa era la ciudad negada, la ciudad oculta e informal y distante de la ciudad formal. **De alguna manera es validar que los instrumentos de planificación, gestión y financiación existentes permitan el desarrollo del suelo con adecuados estándares urbanos y mejores condiciones de habitabilidad y sostenibilidad en esas zonas de origen informal.**

Carlos: pues ahora lo que vemos son más de 30 edificios ejecutados, se trata de intervenciones urbanas, y la meta es que se pueda desarrollar en el pie del cerro de Santo Domingo, 60 nuevos edificios, ese sería el máximo logro para reubicar un número importante de familias. Desafortunadamente se ha entendido que hacer gestión del suelo es salir en la búsqueda de lotes y más en Medellín que los lotes escasean permanentemente; ese tema de escasez de tierra va a abrir la discusión en la revisión del POT de la posibilidad de ampliar el perímetro urbano; entonces los constructores solo ven posibilidades de desarrollo de ciudad en los lotes baldíos, y si eso llegara a pasar, afectaríamos los procesos de mejoramientos de barrios y de la renovación urbana. El modelo como producto inmobiliario popular y la metodología para desarrollarlos ya existe, ya se lo entregamos a la ciudad.

²⁵¹ La empresa Pórticos es una de las 5 constructoras mas importantes de la ciudad de Medellín

Dany Granda Jaramillo

Abogado Investigador

Grupo de investigación Derecho y Territorio

Universidad de Antioquia, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

Dany: yo he visto siempre esa política de la regularización urbanística desde la perspectiva de un Estado que llega tarde, y llega con intervenciones a veces muy puntuales, el antecedente más remoto que tenemos es el de las casitas de la Providencia, que luego se volvió CORVIDE, que es el que más conocemos acá en la universidad. CORVIDE fue una entidad pública, que intentó implementar toda esta política pública en la ciudad en el mejoramiento integral de barrios. Al final CORVIDE se enfocó más en la tenencia, la gran trampa con la que todas las políticas del Estado caen, es confundir el asunto de la irregularidad con un problema relacionado principalmente con la tenencia del suelo y eso ya se ha demostrado que es un error, la irregularidad tiene más variables que considerar y la tenencia es solo una. CORVIDE, intervino la periferia de la ciudad hasta el año 2000, que fue cuando entro en liquidación. Ese trabajo de CORVIDE tiene para nosotros un rasgo general y es, habían dos maneras de CORVIDE intervenir: una directamente a través de proyectos, nuevos, desarrollos implementados por ellos, urbanizaciones de ellos, de pequeño formato; y la otra, era comprar mayores extensiones a los terratenientes que entre los años 50 y 60, habían iniciado procesos de loteo y subdivisión a mayores extensiones, y habían iniciado procesos de formalización a su manera también dentro de la informalidad.

Henry: ¿estos son urbanizadores piratas?

Dany: para mí, Medellín no ha tenido propiamente un urbanizador pirata, como si lo ha tenido Bogotá; el rasgo central del urbanizador pirata es que no solo incumple las leyes, y la norma que tiene que ver cómo debe estar subdividida la ciudad, cuál es el procedimiento para lotear y luego vender, sino que además tiene un rasgo que por lo general no es el dueño del suelo, es un apoderado o testaferro. Eran grandes predios, grandes fincas de la época, que empezaron con la presión del borde, por población que llega buscando un lugar donde asentarse, hace que estos propietarios decidan lotear e inician un proceso más o menos formal e incluso nombran su apoderado, ponen su oficina y empiezan a vender a cuotas los lotes, y lo que pasó, es que estas familias, muchas de ellas, nunca alcanzaron a pagar todo el lote y por eso quedaron sin escritura, sin embargo uno encuentra todavía un porcentaje alto de un 30-40% de los predios actualmente ocupados por ejemplo en la Nororiental que alcanzaron a adquirir un título de propiedad, proveniente del propietario inicial. Y se elevaba escritura pública; incluso en partes muy altas de la nororiental Gloria Restrepo (la propietaria) alcanzó hacer unas 1.500 ventas con escritura pública en los años cincuenta. Algunos eran urbanizadores formales como el caso de los Restrepo. Otros, adelantaron procesos de urbanización irregular, que de todas maneras no cumplía con todas las normativas de la época. Luego, por lo que ocurre siempre, estos procesos quedan incompletos, el propietario inicial muere, luego sus herederos no continúan con esa labor, eso se vuelve un gran problema para sus herederos. Entra el Estado a través de CORVIDE y adquiere esas

mayores extensiones por precios a veces muy altos y a veces más justos, pero las adquiere con el fin de continuar ese trabajo.

Henry: O sea ¿en ese punto se llamaba titulación o legalización?

Dany: titulación, lo que pasa es que siempre hay una confusión con esos términos. Hoy en día es titulación, pero en esa época, incluso en la política pública y en la norma se le llamaba legalización de títulos.

Henry: ¿Más enfocado a lo jurídico? Es decir, tenga claridad de su tenencia, relación de tenencia predio-propietario. ¿No se estaba hablando nada de lo urbano?

Dany: exactamente, nada de lo urbano. Ese pensamiento duro casi hasta los años 90. Es donde se ve la intervención del Estado, se vieron decisiones claras, y se vio la presencia del Estado en todos los barrios, al menos en la periferia. Toda la legislación, incluso el problema de la reforma urbana es un problema serio en el año 89, es decir entrando a los 90; toda la legislación, salvo algunas sobre titulación de baldíos que es más antigua, como la Ley Tocaima de 1957, y todo lo que es la política del subsidio, salvo eso, las leyes últimas de la reforma urbana y los instrumentos para la gestión de este tipo de suelos, son todos nuevos, a partir de la ley 9 de 1989. Entonces se entiende que no había una política muy clara para entender la problemática, que pudiera ser atendido de una manera distinta y no fuera a través de la policía, del desalojo y la confrontación.

Dany: entonces uno diría que una política pública sobre intervención en estos asentamientos se encuentra en los noventas. Antes, las experiencias de intervención fueron puntuales. Digamos que ese es, para mí, el cambio realmente y en los 90 empieza a situarse una política pública de intervención y de asentamientos irregulares más clara, porque al menos superamos esa preocupación por el título y empezamos a vincular mejoramientos constructivos y barriales, y se empieza a apuntarle más al núcleo del problema. Cuando venía la gente del Ministerio a la universidad a exponernos su procedimiento para titulación de predios, siempre nos mostraban ese proceso de titulación como un programa que permite el aumento de la base predial de los municipios y que por supuesto mejoraba sus ingresos. Medellín apostó en una época mucho más al mejoramiento constructivo y barrial, que a la titulación. La titulación la tuvo abandonada desde el año 2000 que se liquida CORVIDE, al año 2006 que nosotros la retomamos. Nosotros entregamos más o menos 8.000 títulos y todavía hay una parte importante del suelo que todavía no logra sanear la tenencia. Y tenemos el gran problema de los asentamientos en suelo no urbanizable, los cuales no se pueden titular. el 42% de los predios en esos barrios estaban ubicados en suelo no urbanizable. Es muy alto, una problemática muy fuerte.

Pese a que Medellín todo el mundo lo reconoce por sus grandes avances, se alcanza a percibir que hay poco uso de los instrumentos que buscan mejorar una falencia de la ciudad, es que no hemos logrado crear un sistema de gestión que permita el reparto de cargas y beneficios, pero en todos los ámbitos. Para mí es falta de voluntad política, más porque eso implica digamos una operación y una presencia del Estado muy fuerte. Las regularizaciones funcionan a escala de barrio, micro, donde se pueden hacer intervenciones que sobresalen, y logran hacer un tejido de ciudad. Lo otro que estamos

haciendo mal, es que antes de la regularización, es muy importante hacer la legalización. La legalización en términos como la entiende el decreto 564 de 2006, es coger una mayor extensión e identificar los predios públicos, los privados y hacer nuevamente el re loteo; es la única manera de vincular al propietario de ese suelo, cualquier ejercicio de regularización queda en el aire.

Henry: para terminar Dany, ¿cuál sería la recomendación para la administración pública?

Dany: La regularización es un instrumento que hay que seguir utilizando, es decir, es una política absolutamente necesaria que hay que seguir implementando; que hay que seguir depurando, es decir, hay que depurar la legislación, no necesariamente a nivel nacional, el mismo POT en los municipios. Estamos tratando de que el POT pueda reglamentar sus propios instrumentos de regularización, pero desde una perspectiva mucho más tendiente hacia la gestión y no tanto en la planificación. Digamos que la ciudad es muy buena planificadora, pero obviamente hay que pensar más en la gestión cuando se tiene la manera de vincular al dueño de los suelos a la intervención, o cuando el Estado es dueño de esos suelos, libremente y previamente hace una división de lo que definitivamente es espacio público y espacio privado y luego puede hacer una intervención más certera. Lo otro es que la escala, tiene que irse repensando, esas escalas de las regularizaciones de comunas, no funcionan, las que funcionan son las de escala más barrial, vinculando las tres dimensiones de la informalidad. Hay que superar ese enfoque legalista de la tenencia. El mejoramiento tendiente al reconocimiento o a la legalización de la construcción, es fundamental; y que tiene que ver cómo se da el siguiente paso para lograr esos desenglobes, pero previamente hay que hacer mejoramientos, porque sin mejoramientos es muy difícil cumplir con las normas de reconocimientos en curadurías. Nada más la norma sismo resistente, pone una barrera gigante en procesos de legalizaciones. Una regularización entendida como una intervención urbanística en un asentamiento, requiere necesariamente que los proyectos se ejecuten. Lo otro es que sin una implementación de un sistema de gestión pensando en el reparto de cargas a nivel de ciudad, es muy difícil lograr revertir completamente el proceso de informalidad acumulado por 50 años, es que la carga debe ser pensada como una carga de ciudad. Si uno fuera incluso más estricto, debería pensar en un sistema de reparto de cargas a nivel metropolitano, porque de todas formas Medellín absorbe muchos de los problemas de los municipios del área.

LUIS FERNANDO GONZALEZ

Profesor Asociado Escuela del Hábitat Facultad de Arquitectura
Doctor en Historia
Universidad nacional de Colombia sede Medellín

Henry: La primera parte sería identificar ese tema de política pública local.

Luis Fernando: No todo lo que se define por norma a escala municipal o nacional son políticas públicas, entonces la normativa persé no define una política pública y en ese

sentido uno diría que no ha existido unas verdaderas políticas públicas en el tema de la problemática de la informalidad urbana en las ciudades colombianas.

Henry: Y esas acciones se convierten en programas, con una temporalidad de una administración que cumple una meta y que se convierten en indicadores de gestión.

Luis Fernando: Exactamente, con importantes avances que llegaron en los últimos años en ese sentido, porque hay una cosa que Medellín ha aprendido de las experiencias de hace muchos años a entender los procesos. ¿Cómo procesos? Ocurre por ejemplo, Medellín siempre se debatió entre el asistencialismo y la acción de la administración pública y durante mucho tiempo se jugó en esos dos campos de tensión. Yo lo señalaba en la conferencia pasada que el asistencialismo desde la institucionalidad religiosa, por ejemplo barrios de Jesús, pero es muy curioso porque tienen el mismo fundamento cristiano. Mientras la institucionalidad aprendió y pasó de la caridad al asistencialismo y después entendió que tenía que verlo desde otra faceta que fue más técnica con una multi disciplinariedad que es la experiencia de PRIMED, de Moravia, etc, donde iba de la lógica del suelo, desde la legalización del suelo hasta mejoramiento de las condiciones ingenieriles y de permanencia in situ y de transformación geográfica y todo ese proceso multidisciplinario de los 70. Ya en los 70 comienza esa visión donde la academia que no había tenido un accionar muy fuerte comienza a tener cierta influencia. La situación hoy es otra, se debe generar equilibrios territoriales, una política del suelo urbano responsable, sinérgica, buscando disminuir presión de los suelos de las grandes ciudades y generarlas en las ciudades intermedias que no costeras, porque acuérdesse que por el cambio climático, las ciudades costeras, Cartagena ha sido una de las que más ha sufrido, Santa Marta, etc. Se ha mostrado que hay 900 kilómetros lineales de playa ya afectados, la cota de inundación prontamente subirá a 1,5 metros. Pero además, teniendo en cuenta la política del suelo tiene que estar de la mano de la economía. Entonces dice Juan Pablo Ruiz, y lo muestra en el banco mundial, vale más transportar una tonelada de mercancía de Bogotá a los puertos del Caribe, 88 dólares, de Bogotá a Buenaventura cuesta creo que 64, algo así, de Buenaventura a Singapur, esa misma tonelada vale 60 dólares, nos cuesta mas el transporte interior en el país.

Henry: Como lee uno eso entonces?

Luis Fernando: Que la economía nuestra se crea antieconómica, y vamos hacer unas grandes inversiones en autopistas porque las industrias que tenemos en Medellín o en el cercano oriente y en Bogotá y tenemos que llevarla cerca a puertos, entonces los factores de atracción se irán hacia allá, pero bajo la misma lógica del suelo, entonces una política pública sería en términos de la ley de ordenamiento territorial del país, de equilibrios territoriales, de sinergias, de bajas depresiones, pero nosotros siempre pensamos las políticas en términos de la lógica de los gremios, es la lógica rentista, pero no lo ven en la lógica del país.

Henry: ¿Cuáles serían algunas alternativas que podría adoptar una ciudad?

Luis Fernando: Vea, puede adoptar lo que quiera y no lo va a solucionar, por las mismas tasas que hemos hablado de crecimiento demográfico, de desplazamiento de ocupación informal. Si usted mira en los estudios hacia el año 66 más o menos, creo que

el 23 al 25% de la población de Medellín vivía en la informalidad; no lo hemos superado, yo le estoy dando el dato del 66 y generalmente siempre hay subregistro. El dato oficial es 23.3 % hacia el año 66. Si usted ve en los porcentajes actuales, pueden ser superiores. En donde han quedado los esfuerzos, no alcanza nunca ningún recurso, ningún político. Entonces si por todos los esfuerzos que haga no hay sinergias, no hay una política macro nacional, ninguna ciudad solucionará el problema de informalidad urbana y tendrá factores de atracción que lo convertirán por siempre que las multiplican, eso por un lado. Ahora, eso no quiere decir que hay que seguir interviniendo y mejorando condiciones de habitabilidad. La experiencia del retorno ya se la saben, es decir un análisis del costo beneficio si la administración pública, coparticipa de procesos de grupos poblacionales. En el municipio de San Carlos un grupo de gente retornó, hubo acompañamiento institucional, de diseño de vivienda y programas económicos; es una experiencia de las más inteligentes, de las que se salen del marco más convencional. Es un intento desde Medellín que nadie ha visibilizado en su gusto a medida y analizada en las lógicas que hay allí, porque eso podría ser contraproducente o no. Entonces vámonos todos para Medellín para que nos retornen. Entonces que las alternativas pueden ser: una tiene que ser desde la política nacional; dos, las experiencias de retorno en la relación costo beneficio pero entendiéndola, analizándola en sus implicaciones. Tres, otra vez tiene que retomarse el problema del banco de tierras. Esto hay que implementarse de alguna manera. Ahora, ya ahí uno no podría hablar del termino banco de tierras en suelos de expansión, sino banco de tierras de renovación, porque la política sigue siendo muy etérea. Entonces, estos pagos de tierra de renovación urbana en una visión publican con retornos, pero aquí faltaría la reglamentación de la plusvalía, que aun no se ha podido dar el paso de cobrarla. Se trata de tener una mirada de corresponsabilidad, una de las cosas más maravillosas que han pasado, con la experiencia de Moravia, fueron los bonos territoriales, eso crea comunidad y crea corresponsabilidad, el compromiso era intercambiar horas de trabajo comunitario en el banco de materiales, usted cambiaba bonos por materiales. Los programas deben incluir capacitaciones, y la comunidad aprendía. Cuando se terminaron estos procesos, las mejores casas eran de los que habían participado en el proyecto. Se trata de generar capacitación y por el compromiso. Se crean figuras de los bonos y del ahorro con participación de la comunidad. El acompañamiento de asesores y expertos es necesario para direccionar la intervención. No se trata de dar casas gratis. En escalas mayores, urbanas, estos procesos deben redimirse, no solo generar viviendas, sino proyectos productivos que vayan generando inserción y transformaciones de fondo.

NELSON VALDERRAMA CUARTAS

Líder de Programa (E)

Unidad de Asentamientos en Desarrollo y Vivienda

Departamento Administrativo de Planeación Medellín

Henry: La intención Nelson, es que vos hagas un recuento lo más estructurado y sintético posible sobre el tema de las acciones públicas y los impactos generados en cuanto a la regularización de zonas de ocupación informal.

Nelson: En Medellín han existido procesos de tolerancia, nosotros desde el Estado, terminamos por la incapacidad institucional, tolerando unas situaciones de hecho, eso es una realidad, que se puede incluso documentar. Lo otro es que desde el ejercicio propio de la acción de planeación a mi modo de ver si han habido políticas, he vivido directamente las que tienen que ver con la Ley 388 del 97. Anterior a esas, digamos que las políticas eran curativas, más que planificadoras, curativas y sectorizadas.

Henry: O sea que los mecanismos han sido intervencionistas de una fase muy temporal, obviamente derivado de una administración pública, pero la medición, el acompañamiento o la evaluación de la acción no tiene como continuidad en el tiempo

Nelson: No ha tenido continuidad y ese es el gran problema. Política si ha habido, pero no se han mantenido en el tiempo las acciones, ni ha habido realmente un soporte institucional, entonces el Estado termina haciendo acciones paliativas, acciones curativas, que terminan solucionando parte del problema. A principios de la década del noventa se hicieron intervenciones muy fuertes en la Comuna 13, quizás ejemplares en este país y vaya mire esas acciones que ha pasado hoy, el territorio es totalmente diferente al intervenido en ese momento. En la década del dos mil se formulan los PUI que emergen como una necesidad del Estado de compensar a las comunidades que recibieron mega obra de infraestructura que el metro cable. Aparece la línea y aparecen unas estaciones, seguramente pensadas. Entonces aparece el PUI, como una propuesta alternativa, porque ya el municipio había desde el año 2002 -2003, en un sistema urbano, eso fue anterior al PUI, el plan de regularización urbanística, fue anterior al PUI. Ese plan de regularización urbanística innova con el plan de ordenamiento urbano. Se piensa en todos los atributos del desarrollo en un solo territorio, se piensa desde el sistema de movilidad, desde el sistema de transporte también, asociado obviamente a la movilidad, al espacio público, a la vivienda, a los equipamientos, a través de unos planes de regularización que se hicieron.

Henry: O sea que ese es uno de los elementos que vos decís que todavía falta por tener una visión mucho más completa porque sigue siendo una mirada correctiva.

Henry: Según tu trayectoria y todo lo que me has venido contando, como se sintetiza el tema de política pública para estos asentamientos. O sea, como podrías vos decir, mire temporalmente uno podría decir, la lectura de Medellín que se ha reflejado en respaldo jurídico para intervenir estas zonas.

Nelson: Más o menos te lo he venido esbozando pues lo que se deja ver. A Medellín siempre lo acusan de no tener política pública, yo creo que Medellín si tiene política pública en materia habitacional, lo que pasa es que depende de los actores muchas

veces es más conveniente desconocerla, porque la política pública termina siendo una norma, la norma es un componente de la política. Entonces en su momento la municipalidad dijo, yo voy a proponer proyectos urbanos, lo llamo integrales y les puso marca, PUI, ya después llega otra administración y dice, ya no voy a trabajar eso porque me doy cuenta que tiene algunas falencias, entonces lo voy a volver más macro y le voy a poner nombre, y hay dos nombres que están en este momento en la administración que son cinturón verde y parque vial del río, son PUIs, digamos asociados a la nueva forma de ver el urbanismo de esta administración y la acción pública del Estado frente a las comunidades desfavorables y también un corredor estratégico que es necesario resolver como el río y terminan siempre como coincidiendo los territorios, o sea ya trabaje un plan de regularización. El plan de regularización iba enmarcado en una lógica que a veces se confunde con la jurídica o que todo el mundo cree que el plan de regularización es para que la gente tenga escritura y para que la gente tenga licencia. Es una decisión política y esa es la política, cuando esa puede ser, por ejemplo en materia de subsidios para la vivienda en el municipio de Medellín, uno de los principales requisitos es la localización en zona de alto riesgo en suelo no recuperable. Para acceder a los subsidios y relocalizarlos.

Henry: Nelson, entonces cuando hablaste eso es como una especie de recomendación, lo que has venido mencionando en la última parte. O sea, hacer unas propuestas que recojan un poco la experiencia anterior. ¿Que pensaron desde el punto de vista del impacto ya propiamente en el suelo?, digamos ahora hablaste del ejemplo de la 107 y ¿qué mecanismos debería desarrollar el municipio? Cuando uno identifica el proceso en el tiempo los impactos y todos reconocemos que eso va a dar directamente al suelo, a una renta del suelo. ¿Qué le está faltando al municipio? Por qué no toma unas medidas mucho más fuertes si es solamente el compromiso, no lo digo así tan tácitamente, pesa mucho el compromiso con la comunidad, de los pactos que se hacen para poder entrar allí o de alguna manera el municipio siente que está atendiendo una deuda social del Estado que se ventila en todos los escenarios y con esa acción considera que le cumplió a la comunidad, pero de alguna manera pienso que tenemos que seguir ahí insistiendo.

Nelson: Yo pienso que nos falta reflexionar en relación con que significa en una comunidad vulnerable, el reparto equitativo de cargas y beneficios. Porque resulta que somos muy capaces de medir las cargas, las intervenciones en materia de cargas en estos territorios son una iniciativa pública, todavía le corresponden al Estado, pero los beneficios, el Estado no ha sido capaz todavía de medirlos. Cuando nosotros hacemos una inversión, que le demanda al municipio hacer una inversión cuantiosísima, porque son muy cuantiosas, millonarias. No somos capaces de medir el impacto en materia tributaria por ejemplo. Entonces no sabemos eso en que se termina materializando, no sabemos si el predio específico se va a ver impactado y como al verse impactado tendría que retribuir finalmente al Estado. Entonces digamos que nosotros nos contentamos diciendo que los beneficios son sociales, entonces claro, terminamos beneficiando comunidades y eso es medible. No sabemos que dejamos de percibir. Nosotros estamos estudiando ahorita, planeación esta en modernización, dentro de la modernización llevamos los ajustes que es necesario hacer y que hacen parte de los

instrumentos de gestión del suelo. Dentro de los instrumentos de gestión del suelo hay unas acciones específicas que nosotros esperamos ser capaces de resolver, estamos hablando de instrumentos de planificación, instrumentos de gestión e instrumentos de financiación; y dentro de los instrumentos de financiación estamos hablando de todo lo que tiene que ver con acciones derivadas del ejercicio propio de la municipalidad como por ejemplo los subsidios, pero también de la valorización y de la plusvalía. Pues resulta que el POT del 2006 dio densidad más alta y el uso del suelo es más abierto. O sea que esa acción del estado si generó un beneficio desde el punto de vista de mayor aprovechamiento. Definitivamente lo que le ha faltado es seguimiento, evaluación, acompañamiento, porque de alguna manera ya lo dijimos, las acciones puntuales, genera un impacto, se puede medir, generalmente positivo y se queda ahí, la administración se va, la acción se queda en un informe de gestión. Lo otro, en que hay que pensar es en la continuidad en el tiempo, o sea vos acá estás viendo pasar las administraciones pero así pasa una a otra. Se recomienda entonces, tener conocimiento todo el tiempo de las dinámicas e impactos que generan las decisiones públicas.

IVAN DARIO CARDONA QUERUBIN

Subdirector de Catastro
Municipio de Medellín

Iván: la persona que vive en las zonas regularizadas de la ciudad y propiamente en la zona del metro cable Santo Domingo, sigue siendo igual de pobre; el probable incremento del valor de los inmuebles seguramente lo captaría en el momento en que lo vaya a vender (de la mutación²⁵² de venta), entonces solo ahí es cuando se podría capturar. Ahora, que es lo que hacen las personas, cuando hay una inacción como la que se ha mantenido por parte del municipio en muchos casos de permitir, y se permite porque hay una incapacidad, porque es tan masiva esta situación, que se ha convertido en una bola de nieve que no hay forma de intervenir racionalmente, entonces se puede controlar una zona, pero se esta dejando desprotegidas muchas otras, y paralelamente se están dando desarrollos en todas y semanalmente se van ocupando mas terrenos en la laderas, y se están construyendo mas terrazas (adiciones), se están generando mas invasiones en las zonas de alto riesgo y causes de las quebradas, y esa situación no tiene forma de detenerse, no hay suficiente control. Adicionalmente se presenta el problema de las compensaciones, que significa reconocer a las personas que habitan en un sitio determinado (generalmente no permitido), la posibilidad de reubicarlos en condiciones dignas. Se parte de la decisión política de mejorar un sector, sin embargo la comunidad recibe estas decisiones un poco con la prevención de que se van a subir los impuestos. Hay que recordar que luego de entrar en funcionamiento el metrocable, se

²⁵² Se entiende por mutación catastral de un predio inmobiliario, todo cambio que sobrevenga respecto de los elementos físico, jurídico o económico cuando sea debidamente inscrito en el Catastro, cambio de propietario o poseedor, afectaciones, desafectaciones o actos administrativos.

hizo una actualización catastral, en el año 2006 - 2007, entonces el comentario generalizado de la comunidad, era que el municipio no iba a cobrar el metrocable, no iba a cobrar valorización, pero que iba a recuperar la inversión a través de la actualización catastral; de alguna manera esa era una utopía, en la medida que una inversión tan cuantiosa pretender pagarla con impuestos prediales que son marginales, pero en el imaginario de las personas, es lo que va quedando, como la intención de la administración pública frente a los privados. La intención del Alcalde, era de intervenir en esos sectores, de llevarles calidad de vida, pues cuando se mostraba el gráfico de índice de calidad de vida por sectores de la ciudad, mientras unos sectores mostraban muy buenas condiciones urbanas, en los sectores marginales de la ciudad, esos índices eran casi nulos; entonces lo que se pretendía era generar un balance entre esos indicadores de desarrollo urbano y calidad de vida. Lo que se hizo fue generar intervenciones de calidad, y cuando se le preguntaba al Alcalde, del porque la decisión de hacer obras tan suntuosas para una comunidad acostumbrada a vivir en situaciones precarias, él respondía que ese era el propósito, que la comunidad encontrara fuera de su casa de habitación, las mejores condiciones urbanas, comparables con sectores de estratos medios de la ciudad, que la comunidad se sintiera bien atendida y cómoda y así conociera que era el Estado quien le estaba mejorando sus condiciones de entorno; esa era la filosofía, y la comunidad respondió de la mejor manera, con sentido de pertenencia, con orgullo de sus equipamientos y en general de las infraestructuras urbanas. Esa decisión de invertir cuantiosas sumas de dinero, genero el aumento de los valores inmobiliarios, la dinámica de incrementos fue acelerada y en ascenso, acompañada de cambios de usos. Para el momento que se hizo la actualización catastral en referencia, si hubo una instrucción desde la Alcaldía y planeación municipal de contener los valores catastrales, no se trataba de capturar el valor del incremento de los inmuebles de las áreas de influencia como el metrocable, porque lo que podía suceder, era que la situación se le devolviera al municipio en la medida que la comunidad no tuviera con que pagar los nuevos tributos catastrales, que incluso lo que pudo haber generado era desplazamiento de la población por no soportar económicamente esa nueva situación, entonces lo que se hizo fue moderar los incrementos en las zonas de intervención; entonces mientras en la ciudad se hicieron ajustes que mostraran la realidad del comportamiento del mercado inmobiliario, en esas zonas prácticamente se congelaron los valores para que la comunidad pudiera permanecer en la zona; desafortunadamente, años después, cuando esa medida se queda demasiado corta respecto de la realidad del desarrollo y dinámica de la zona, y ahora con la Ley 1450 Plan Nacional de Desarrollo – PND de 2011, que obliga a los municipios a tener un mínimo de avalúo catastral del orden del 60% frente al valor comercial de los inmuebles, entonces significa que hay que capturar todo el rezago artificial y acumulado, que ha representado un sinnúmero de reclamaciones, pero que la intención en ese momento, era minimizar el impacto en el valor catastral de todas esas mejoras urbanas.

Henry: se cuenta con los mecanismos, pero falta establecer el proceso para llegar a la comunidad buscando la relación de coherencia de todo el esfuerzo que se ha hecho en

mejorar esas condiciones de calidad de vida?; otro aspecto es, ¿que instrumentos se pueden utilizar para que sea consecuente el proceso de evolución de estos sectores y los niveles de las transacciones inmobiliarias que se vienen registrando?

Iván: el punto aquí es ubicarse en la realidad del funcionamiento de estas zonas; se trata de un mercado que en su gran mayoría sigue siendo informal; el estudio de campo debió mostrar realmente información de lo que tiene matrícula inmobiliaria frente a lo que no tiene, y entonces el análisis que se hace de las transacciones inmobiliarias hay que fundamentarlo en el proceso legal de las negociaciones, evaluando los negocios que lleguen a elevarse a escritura pública y al registro de instrumento públicos de la ciudad, y se encuentra que se trata de un porcentaje muy bajo de las transacciones que cumplan con estos requisitos, que puede estar en una relación del 30% legales por un 70% ilegales, y creo que soy optimista en esta apreciación, porque la dinámica es muy alta en construir de manera informal sin ningún tipo de licencia; no son trámites que pasan por las curadurías urbanas, no pasan por la notarias ni por el registro de la propiedad, ni llegan al catastro municipal, entonces es imposible hacer un seguimiento desde la legalidad. Cuando se habla de posesiones, de predios informales que no tienen vida jurídica porque no cuentan con documentos que los respalden, salvo en algunos casos en el catastro cuando las personas hacen declaratorias de esos bienes; sin embargo, se siguen transando entre personas naturales y esa es la lógica de ese mercado inmobiliario, entonces, informalmente se esta capturando ese mayor valor, informalmente se esta capturando esa plusvalía en los inmuebles, pero esas acciones no hay forma de controlarlas, entonces es un mercado que crece y sabemos que los valores son altos; en algunos podemos capturarlos, pero pensar en medidas de control, yo lo veo muy complicado desde el punto de vista de que se sigue manteniendo la informalidad. Ahora, si ese mercado empieza a tener unos controles como los del mercado formal, entonces ellos tendrían que empezar a pagar expensas sobre unos valores de venta.

Henry: entonces, con esa descripción y desde tu experiencia como Director de catastro por varias alcaldías, **¿Cuál es el deber ser o que mecanismos debe establecer el Estado para llegar a tener mas control de esas lógicas y dinámicas que se desarrollan en esas comunidades?**, el pensamiento en este momento trasciende el aspecto tributario y podría enfocarse entonces en un concepto de equidad social, porque se trata de sugerir el **¿como se puede trasladar la metodología empleada para mejorar otras zonas informales de la ciudad y con bajos estándares urbanos que están esperando oportunidades similares?**

Iván: si, lo ideal es poder capturar la información y lo ideal es poder cobrar el impuesto predial, sin embargo, cuando en algunos escenarios le cuento a otros colegas latinoamericanos que nosotros en Medellín capturamos la informalidad, es algo que los sorprende demasiado; en cada actualización catastral se hace la formación de esos predios, se inscriben en el catastro, se les asignan avalúos catastrales, se les asignan códigos o matrículas inmobiliarias ficticias para identificarlos, y en adelante, se les sigue enviando una factura o cuenta de cobro como impuesto predial correspondiente a las posesiones o mejoras (construcciones), y si no se conoce el dueño del lote, entonces

también se le cobra la fracción correspondiente, con el antecedente que muchos de esos cobros los pagan, lo que podemos considerar que ya es un avance importante en el conocimiento de esas lógicas sectoriales. Según la legislación nacional, en especial la Ley 1450²⁵³, Medellín esta haciendo el ejercicio de considerar en el cobro del impuesto predial la variable estrato²⁵⁴. En Colombia los avalúos catastrales están definidos que pueden variar en un rango entre el 60 y el 100% de valor comercial; pero desde el punto de vista tributario, esos avalúos definidos para vivienda, deben tener correspondencia con el estrato, lo que significa generar una progresividad en las tarifas del predial, esta nueva orientación lleva inmerso las condiciones de cada sector, de zona (lo que trasciende el predio), porque es dar un mayor soporte a los análisis de precios del suelo y de las construcciones, según la localización en la ciudad. Entonces lo que se ha venido defendiendo es poder generar los valores de mercado y con base en esos valores, determinar los avalúos catastrales, siguiendo la directriz del gobierno nacional de que los valores catastrales se deben ir acercando a los valores comerciales, es decir, desaparece el concepto de avalúo catastral, para hablar de un solo valor; se trata entonces de establecer ese parámetro de valor catastral muy cercano y que refleje la realidad de la ciudad, entonces el ajuste habría que hacerlo en las tarifas, entonces yo he venido defendiendo que es mejor tener como base los valores comerciales porque considero que es una metodología que mostraría mayor transparencia y equidad, pero en este momento es difícil adoptar ese sistema porque hay que seguir avanzando. Entonces considero que el deber ser, es ese, lograr que haya claridad en las condiciones de mercado que se reflejen en el valor catastral y hacer ajustes en las tarifas, que traería mayor equidad para la ciudad. El conocimiento de las transacciones en zonas formales y no formales, da claridad de los precios aplicados a condiciones específicas, apoyado también por el seguimiento continuo a través del observatorio inmobiliario, que alimentaría periódicamente por zonas, con registros permanentes de como es que se están dando los valores, entonces esa sería la base de información necesaria para poder definir el cobro del valor catastral; Medellín ahora se va acercando a ese objetivo, y todavía falta perfeccionar procesos y reconocemos que hay falencias, más, cuando hay comportamientos en los valores, que se ven afectados por situaciones de seguridad social, lo que tendría que identificarse a tiempo para poder hacer los ajustes necesarios; lo que hay que garantizar es, tener un conocimiento detallado del comportamiento de los valores de los terrenos.

²⁵³ La Ley 1450 de 2011 Plan Nacional de Desarrollo en Colombia

²⁵⁴ La estratificación socioeconómica es la clasificación de los inmuebles residenciales que deben recibir servicios públicos. Sirve de referencia para cobrar de manera diferencial (por estratos) los servicios públicos domiciliarios permitiendo asignar subsidios y cobrar contribuciones. Son la base también para: orientar la planeación de la inversión pública; realizar programas sociales como expansión y mejoramiento de infraestructura de servicios públicos y vías, salud y saneamiento, y servicios educativos y recreativos en las zonas que más lo requieran; cobrar tarifas de impuesto predial diferentes por estrato y orientar el ordenamiento territorial.

Henry: entonces queda el interrogante de **¿Cómo sugerir a las administraciones públicas sobre la utilización de diversos instrumentos para atender esas necesidades?**

Iván: tenemos la intención de utilizar instrumentos para el control, para detener (y ojala remediar) la realidad en la ocupación ilegal del suelo. Una vez escuché a un representante de la empresa productora de cemento Argos, que las ventas en los sectores informales de la ciudad, es mucho mayor que las ventas a proyectos de la ciudad formal, y es porque la comunidad en general construye y mejora sus viviendas a diario. Ahora es factible que a las familias se les de el título de propiedad, porque las viviendas legalizadas entran al mercado inmobiliario y se convierten en sujetos de créditos para mejorarlas. La línea de pensamiento actual defiende que dejar solas esas comunidades, representa que sin acompañamiento, los resultados de ocupación ilegal de tierras resulta mas grave y representa a futuro mayores costos para corregir las deficiencias. Un acompañamiento a tiempo, puede representar que haya mejores relaciones de ocupación público privada del suelo. Una propuesta es considerar que los privados legalicen lo que tienen en la actualidad y generar compromisos de no seguir creciendo en altura, lo que pasa es que habría que considerar el aprovechamiento para todos por igual, lo que significa demandas adicionales en estos sectores. Otro elemento a tener en cuenta, es que salen leyes que no leen esas realidades, y en la mayoría de casos, las comunidades ya llevan buen tiempo asentadas en sectores marginales con edificaciones de 3 y 4 pisos, y la nueva Ley permite 2 pisos. Entonces la reglamentación debe ser consecuente con la realidad de la ciudad, y es también un llamado de atención para que los planificadores, más allá de conceptos e ideales de la planificación, que lean la ciudad en su contexto, porque son realidades que difícilmente se pueden devolver; entender que hay distintos momentos de análisis en el desarrollo urbano, momentos que son reflejo de lógicas económicas locales y macro, que son las que determinan las dinámicas de transformación de cada sector. Hay que ser rigurosos en el seguimiento a estas lógicas de ocupación del territorio; hay que formar catastralmente los asentamientos, generar dentro de las posibilidades de los municipios, algunas medidas de control a partir de la identificación de los fenómenos que en estos procesos participan, aunque se ha identificado que los correctivos a esta situación siempre son mas complejos que la prevención en la ocupación ilegal de tierras. Para el caso de Medellín, la administración municipal ha destinado importantes recursos para mejorar las condiciones urbanas de esas comunidades; se valoran y reconocen los esfuerzos realizados desde hace varios años. Las comunidades si saben sobre la importancia de los cambios y beneficios que han recibido por parte de la administración pública, pero difícilmente están dispuestos a retribuir a la ciudad con el aumento de los impuestos, y no es algo que suceda exclusivamente en estos sectores, es una cultura generalizada en todos los estratos de la sociedad.

A MANERA DE RECOMENDACIONES:

- Los municipios deben garantizar la participación de la comunidad a través de las entidades cívicas, gremiales, profesionales y culturales en la formulación de los planes, los cuales son el soporte para ejecutar los programas y proyectos que inciden en la regulación del crecimiento y ordenación del territorio. El objeto del ordenamiento territorial municipal es complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizando las intervenciones físicas y orientando su desarrollo y aprovechamiento sostenible.
- El marco regulatorio municipal define los instrumentos de planificación intermedia; los municipios han venido impulsando la formulación de Planes Parciales, Proyectos Urbanos Integrales – PUI y los Macroproyectos de Interés Social Nacional – MISN. Se convierten también en las herramientas que garantizan la gestión asociada entre propietarios públicos y/o privados, que a partir de futuras intervenciones y transformaciones importantes en el suelo, pueden vincular otros instrumentos de financiación de obras urbanas y equidistribución del ingreso derivados del ordenamiento territorial.
- Los procesos de desarrollo actual se caracterizan por la activa participación y concertación comunitaria en la formulación de los planes y distribución de los presupuestos, el rol del Estado es ser facilitador y promotor para la realización de nuevas estrategias de emprendimiento que generen oportunidades locales para alcanzar una mejor redistribución territorial y social.
- La dinámica de las ciudades exige un tratamiento integral que debe permitir un diálogo especializado, que se identifique con el espacio urbano construido y por construir física y socioculturalmente. La gestión del suelo es una responsabilidad colectiva; es un pacto urbano que establece los espacios de concertación y desarrollo del proyecto de ciudad que se persigue; cada nivel que participa se articula de forma estructurada con competencias y herramientas de acción que le aporten al proceso desde el Estado central hasta el nivel local.
- Los municipios a través de la autonomía, han ido logrando un fortalecimiento fiscal, administrativo y político que les ha permitido alcanzar ciertos niveles de autonomía en la definición de sus propias estrategias para el desarrollo;

se han creado políticas, pero ha faltado el acompañamiento que garantice mejores niveles de gobernabilidad. También se han identificado deficiencias en la distribución de los recursos asignados a los diferentes niveles de gobierno que garanticen la elaboración de diagnósticos sectoriales a partir de técnicas y metodologías compatibles de manera que no se dupliquen acciones.

- La importante participación de los procesos de desarrollo urbano incompleto, le exige hoy a los municipios buscar mecanismos que garanticen una adecuada equidistribución de los recursos. Cada subsector debe tener definidas claramente estrategias de desarrollo y producción que le aporten a alcanzar el modelo de desarrollo que estableció cada municipio para insertarse en las redes de comunicación y comercialización que exige la apertura económica, en condiciones de equidad, competitividad, gobernabilidad y sustentabilidad.
- Las redes de ciudades generan nuevos nodos de desarrollo a nivel regional; es el mecanismo para reducir las presiones sobre las ciudades capitales. Sólo conociendo el impacto de las estrategias que se definan, es posible realizar los ajustes necesarios para superar las deficiencias identificadas y para apoyar la definición de políticas públicas orientadas a mejorar la gestión territorial.
- Se ha identificado que en los municipios prevalecen serias deficiencias en materia de planeación, gestión y financiación de inversiones. La desarticulación que ha existido entre las disposiciones normativas del nivel nacional y de los entes territoriales, ha contribuido a generar en el esquema institucional, grandes deficiencias para una gestión integral. Esto conlleva a la necesidad de redefinir y ajustar el sistema institucional en cuanto a la coordinación y orientación de la política urbana, para el fortalecimiento de la gestión pública.
- El nivel nacional debe establecer mecanismos de dirección y acompañamiento para la aprobación, seguimiento y evaluación de resultados de las estrategias que se propongan para el desarrollo urbano. Las acciones que se definan deben incorporar metodologías de seguimiento al avance y ejecución de los Planes de Ordenamiento Territorial municipales, así como a los instrumentos de planificación intermedia. El fortalecimiento del sistema de información urbano debe permitir validar y construir entre los diferentes

agentes, los mecanismos de valuación a los compromisos adquiridos y a los resultados conseguidos.

Para el caso de estudio en referencia, la alta inversión de la administración pública en infraestructuras de servicios a la comunidad (vías y movilidad, equipamientos comunitarios, habilitación de servicios públicos domiciliarios, espacio público, recuperación de áreas de protección ambiental, etc), se tradujo en el POT de la ciudad del año 2006, en el otorgamiento de altos aprovechamientos constructivos (densidades, índices de construcción, alturas e índices de ocupación), con una baja participación en obligaciones urbanísticas. Si se compara este comportamiento normativo con otras zonas de la ciudad, se puede observar que se le dio un tratamiento especial a esta zona de la ciudad; en contraste con las altas valorizaciones registradas en el estudio de mercado.

Zona	Tratamiento	Barrio	Aprovechamientos			Obligaciones		
			Densidad	I.C. (A.N.)	Altura	m2/hab	m2/100m 2 otros usos	% A.N. minima
1	Z1_CN2_3	Andalucía	350		4	2	5	18%
1	Z1_RED_3	Margen del rio Medellin	390	2 - 4		3	7	18%
2	Z2_CN2_50	Barrio planificado	350		4	3	7	18%
2	Z2_CN2_51	Barrio planificado	350		4	3	7	18%
3	Z3_CN2_11	Barrio planificado	320	2,3		4	10	18%
4	Z4_CN1_12	Barrio planificado	350	3,4		5,6	20	18%
6	Z6_CN2_33	Barrio planificado	350	2,0		3	7	18%

De este cuadro se puede hacer la siguiente lectura:

- El polígono Z1_CN2_3 que corresponde al barrio Andalucía, posee un alto aprovechamiento en edificabilidad (expresado en densidad habitacional). El otro polígono de la zona 1, Z1_RED_3 es considerado como de redesarrollo y esa es la densidad mas alta permitida en la ciudad de Medellín. Sin embargo las obligaciones urbanísticas son bajas en ambos casos. Esta localización de la ciudad corresponde a un estrato socio económico medio-bajo.

- Los polígonos de la zona 2 que tienen el mismo aprovechamiento, asumen obligaciones urbanísticas un poco más altas. Obedecen a un estrato socio económico medio.
- El polígono de la zona 4 que tiene el mismo aprovechamiento que Andalucía, corresponde a un estrato socio económico medio-alto y las obligaciones urbanísticas son significativamente superiores.
- En la zona 6, el polígono en referencia corresponde a un barrio planificado de estrato socio económico medio.

La propuesta de generar un mecanismo de retorno de las inversiones realizadas en las zonas de ocupación informal, evaluando los impactos positivos en términos de mejora de atributos urbanos y de incrementos de valor y altas rentas del suelo, esta claramente dirigida a mejorar la capacidad de la administración pública de financiar nuevas inversiones en infraestructura urbana. Se puede afirmar (con el estudio de mercado que lo soporta) que las acciones públicas han generado extraordinarias ganancias económicas al dueño de la tierra.

El día a día de las administraciones locales, se debate entre mecanismos para mejorar sus finanzas; en esa gama se cuenta con impuestos, tasas (aplicadas a la prestación de servicios públicos), contribuciones especiales, tasas administrativas por licencias, multas, sanciones, entre otras. Con este nivel de generalidad, lo que se pretende sugerir, es que desde lo urbano, se cuente con una amplia gama de instrumentos, que sumados como ya se ha mencionado, al claro conocimiento de las dinámicas territoriales, se podrían alcanzar condiciones de equilibrio, en espacial para zonas de la ciudad que han carecido de adecuadas condiciones de habitabilidad.

Recogiendo las experiencias adelantadas en Medellín, en cuanto a la titulación de predios, como la acción jurídica mas conocida en la ciudad para resolver la relación de tenencia predio – propietario en zonas irregulares urbanas; se fue evolucionando a la regularización de asentamientos con proyectos que trascendían a intervenciones para mejorar infraestructuras de servicios domiciliarios, equipamientos colectivos, vías, entre otros. Esa enseñanza ha dejado el reconocimiento de que la ciudad ha carecido y todavía hoy, de políticas preventivas para la irregularidad urbana.

La ciudad sigue sometida a una especie de círculo vicioso, en la medida que no se tengan políticas claras de acceso al suelo para las clases de bajos ingresos económicos; se insiste de manera reiterativa, en la reglamentación de

instrumentos de Ley que darían como resultado la generación de suelo urbanizado de bajo costo, y con ello se de cumplimiento al fundamento constitucional de la función social de la propiedad. Pues con los procesos de regularización urbanística, se intenta dar respuesta a diversas irregularidades: la relación de tenencia del predio, a intentar mejorar los estándares urbanísticos de los asentamientos, y al reconocimiento de las construcciones; factores que en conjunto no cumplen con los parámetros establecidos en los planes de ordenamiento territorial.

Con relación a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, se puede mencionar: según el Informe Nacional de Competitividad 2009-2010, la ciudad de Medellín a nivel nacional tiene el liderazgo por la calidad y cobertura en la prestación de servicios públicos domiciliarios; Según la Red de Ciudades Cómo Vamos, dentro de las ocho (8) ciudades principales, Medellín tiene el más alto porcentaje de satisfacción del servicio público de acueducto en Colombia; en Medellín las coberturas de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y energía alcanzan un 100% y para el servicio de aseo es del 98%; según el estudio de Monitor Empresarial de Reputación Corporativa, la empresa prestadora de servicios públicos EPM se encuentra en el octavo (8) lugar de las empresas con mayor reputación en el país y es la primera en el sector de servicios públicos; según el Índice de Ciudades Verdes en América Latina, Medellín se ubica muy por encima del promedio de las 17 ciudades en materia de saneamiento básico, esto se debe a las altas tasas de acceso, inversiones, tratamiento de aguas residuales y políticas en dicha área.

La legislación en Colombia exige la prestación de los servicios públicos domiciliarios, siempre que exista la disponibilidad de la conexión, lo que hace que no se pueda negar el servicio por tratarse de zonas que hayan sido ocupadas de manera ilegal. Esto explica que cuando se adelanta un programa de legalización de barrios, los servicios públicos domiciliarios ya habían llegado con anterioridad; lo que si se evidencia es, que cuando los barrios pasan de la informalidad urbana a la formalidad, se observan mayores demandas en las conexiones, generadas por adiciones y subdivisiones constructivas, porque los propietarios de los inmuebles pretenden generar unas mayores rentas del suelo en las zonas que pasan de la ilegalidad a la legalidad urbana; ilegalidad en la que se permanece generalmente por varias décadas, hasta que la administración pública decide adelantar programas de legalizaciones de barrios. En todo caso, las nuevas demandas no colapsan las redes para la prestación de los servicios,

pues EPM tiene previsto un crecimiento anual y constante del 4% en cuanto a nuevas conexiones de medidores de servicios públicos domiciliarios.²⁵⁵

El reto para la administración municipal, para seguir adelantando la gestión territorial en las zonas de ocupación informal, trasciende los esfuerzos técnicos y económicos, al reconocimiento de una cultura de la informalidad, que compromete a cientos de miles de pobladores, que expresan en las construcciones y en la apropiación del territorio, diversas condiciones sociales, económicas, culturales. El llamado también es al acompañamiento a las comunidades para fortalecer el compromiso y la corresponsabilidad que exige el derecho a la ciudad. Y no menos importante es también la definición de nuevos mecanismos de intervención al mercado del suelo orientado a dar equilibrio al alto costo del suelo urbanizado que tiene Medellín.

El estudio de mercado inmobiliario adelantado, que evaluó la oferta de alquiler y venta, residencial y comercial, da cuenta de la alta dinámica urbana que alcanzo en este caso el área de influencia de la estación metrocable Andalucía, a partir de importantes inversiones publicas ejecutadas. Esta lectura tiene diferentes matices, por un lado, se acondicionó un suelo urbano para absorber nuevas densidades habitacionales; dada la localización estratégica por su cercanía a ejes estructurantes de movilidad y transporte, que se convierte en un referente de ciudad atractivo para el desarrollo de nuevas operaciones inmobiliarias (ver entrevista con Carlos Montoya); ya el sector ha sido visitado por operadores inmobiliarios chilenos interesados en desarrollar a futuro proyectos residenciales y comerciales. Por otro lado, las concesiones fiscales que le ha otorgado la ciudad a la zona, con avalúos catastrales que representan cerca del 30% del valor comercial de la propiedad (Tobón, 2012: 141); lo que contribuye a la brecha de la inequidad social que ya tiene la ciudad.

La propuesta de formular instrumentos de planeación y gestión del suelo como las Unidades de Actuación Urbanística – UAU, teniendo como referencia el comportamiento actual de la renta del suelo (lectura por tres periodos 2002, 2007 y 2011 al comportamiento de la dinámica de alquiler y venta inmobiliaria) permite sugerir operaciones urbanas que darían como resultado: el aporte al espacio publico, la generación de nuevos equipamientos en concordancia con las densidades habitacionales previstas, y la relocalización de familias asentadas en zonas de alto riesgo geológico.

²⁵⁵ Información suministrada durante la visita a EPM, sección habilitación de energía.

Estamos llamados a establecer nuevas relaciones de asociación público – privada, para que los beneficios de futuras intervenciones urbanas no sean solo vistas desde las ganancias económicas, sino también por los beneficios sociales y ambientales; y la ciudad entienda que alcanzar mejores condiciones de habitabilidad es compromiso de todos.

Se considera entonces que las políticas de inclusión pueden generar ingresos importantes para la ciudad. Se dinamiza el mercado inmobiliario y con ello, las actividades de transacciones globales en el municipio; las propiedades se hacen más visibles y pueden tener una base imponible acorde con esa realidad. Lo importante a evaluar, que porcentaje de la población responde con el pago de los impuestos en la ciudad y que asumen el compromiso de generar las infraestructuras de servicios que se necesitan o que ya han sido realizadas para un mejor funcionamiento urbano. Las variables que apoyan este tipo de estudios se apoyan en la identificación de las rentas inmobiliarias; y para el caso de los alquileres, a identificar los ingresos medios de las familias. Con la actualización de la información, se puede definir las políticas de cobro y posible retribución por las mejoras generadas.

Se trata de buscar la equidad en el funcionamiento tributario y financiamiento de los municipios, que oriente un justo tratamiento entre los habitantes. Los impuestos no solo justifican el comportamiento de la comunidad en cuanto a la forma de ocupar el suelo; son instrumentos que permiten la creación y fortalecimiento de una conciencia colectiva; si se presenta el caso de pobreza, existen formas de generar mecanismos de manejo de esa realidad y que no necesariamente depende de la zona que se esta ocupando, es decir, la informalidad se puede presentar de diferentes maneras en el territorio.

Toda investigación es un trabajo inacabado, como lo son las discusiones sobre planificación y gestión del territorio; se trata entonces de abrir posibilidades que generen alternativas de líneas de investigación sobre los instrumentos de planificación, gestión y financiación del territorio, y sobre los impactos que las decisiones de aplicación han generado. Se puede observar, medir y por tanto, sugerir otras alternativas de intervención; seguir y evaluar las experiencias hasta ahora acumuladas, nos permitirá a todos continuar el proceso de aprendizaje para intentar dar respuesta a la compleja tarea de la adecuada planeación y gestión territorial.

9. BIBLIOGRAFIA GENERAL.

- **ACEBEDO** Restrepo, Luis Fernando (2003). El CINVA en su entorno espacial y político. Mimesis, Bauru, v. 24, n 1, p. 59 - 89.
- **ACEBEDO** Restrepo, Luis Fernando (2006). Las industrias en el proceso de expansión de Bogotá hacia el occidente. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Artes. Bogotá.
- **ALIANZA** para el progreso. (1967). La Alianza para el progreso en Colombia 1961 – 1967. Imprenta y Rotograbado Canal Ramírez. Bogotá D.E. Pág. 4 – 6.
- **ALFONSIN**, B. de M. (2001). "Saindo do Gueto": A Regularizacao fundiaria assumida como parte da política urbana. Curso: Enseñanza Mercados y Políticas de Tierra. Lincoln Institute of Land Policy, 26 – 30 de noviembre, Cambridge, Massachusetts.
- **ARANA**, Mariano y otros. (1984). Vivienda del Tercer Mundo. Alternativas a la ciudad espontanea. Primer panel: la autoconstrucción y el desarrollo progresivo en: Segundo Foro Internacional, Facultad de Arquitectura, Universidad de los Andes, Bogotá.
- **ÁREA** Metropolitana del Valle de Aburrá. Secretaria Ejecutiva. 1990. Los Planes de Desarrollo Municipal en la Ley 09 de 1989. Biblioteca Jurídica DIKE. Medellín – Colombia.
- **ARISTIZABAL** Nora y Andrés Ortiz. (2001). "Aproximación innovativa a la tenencia de la tierra para los pobres urbanos en Bogotá", Mercados informales. Regulación de la tenencia de la tierra y programas de mejoramiento urbano, Lincoln Institute of Land Policy, 7 – 12 de octubre, Cambridge, Massachusetts.
- **BÁRCENA**, Alicia. Febrero – Marzo 2001. Evolución de la Urbanización en América Latina y el Caribe en la Década de los Noventa: Desafíos y Oportunidades. ICE La Nueva Agenda de América Latina. Numero 790. Pag 51 – 61.
- **BAXENDALE**, Claudia A. (2000). Geografía y Planificación Urbana y regional: una reflexión sobre sus enfoques e interrelaciones en las últimas décadas del Siglo XX. En Reflexiones Geográficas de la Agrupación de Docentes Interuniversitarios de Geografía –Rio Cuarto- Argentina. Pág. 58-70.
- **BORJA**, Miguel y Nieto, Angélica María, con la asesoría de Orlando Fals Borda. 2005. El gobierno en Colombia, territorio y cultura. Grupo de investigación Gestión Pública y Desarrollo Territorial – Escuela Superior de Administración Pública ESAP. Bogotá, D.C.
- **BRAKARZ**, José. (2002). "Ciudades para todos. La experiencia reciente en Programas de Mejoramiento de Barrios", BID, Washington, D.C.
- **CARDENAS** Jirón, Luz Alicia. (2005). Enfoques Metodológicos de la Planeación Urbana y del Transporte 1890 - 1999. Revista Urbano, julio, Vol 8, numero 011. Universidad de BioBio, Concepción, Chile. Pág. 4-14.

- **CARDONA** Querubin, Iván Darío y Henry Quesada Gómez. (2006). Cuantificación y mapeo de la valorización en inmuebles próximos a intervenciones urbanas, lineares y puntuales desarrolladas en Medellín, Colombia. Proyecto de investigación no publicado. Instituto Lincoln de Políticas de Suelo. Documento de investigación no publicado.
- **CAREAGA** Butter, Marcelo. (2007). Enfoques metodológicos de investigación: cuantitativo, cualitativo e investigación-acción. En: <http://marcelocareaga.blogspot.com/2007/09/enfoques-metodologicos.html>.
- **CEPAL**. 2000. De la urbanización acelerada a la consolidación de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe: El espacio regional. Documento/libro presentado ante la Conferencia Regional de América Latina y el Caribe. LC/ G.2116 (CONF. 88/3). Santiago de Chile.
- ----- (2000b). División de población – Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE). Publicación de las Naciones Unidas, S.99.XIII.15. Nueva York.
- ----- (2000c). Equidad, Desarrollo y Ciudadanía. LC/G.2071 (SES. 28/3). Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile.
- **CHIAPPE** de Villa, Maria Luisa. (1999). La política de vivienda de interés social en Colombia en los noventa. Proyecto Interdivisional CEPAL “Instituciones y mercados”, financiado por GTZ. Santiago de Chile. Pág. 20 - 25.
- **CLICHEVSKY**, Nora. (2000). Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y técnicas – Universidad de Buenos Aires CONICET – UBA. Buenos Aires, Argentina.
- ----- (2003). Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina. Naciones Unidas – CEPAL División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos. Serie medio ambiente y desarrollo. Santiago de Chile.
- ----- (2006). Regularizando la informalidad del suelo en América Latina y el Caribe. Una evaluación sobre la base de 13 países y 71 programas. Naciones Unidas – CEPAL División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos. Santiago de Chile.
- ----- (2009). Algunas reflexiones sobre informalidad y regularización del suelo urbano. En Bitácora 14. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá. Pág. 63 – 88.
- CONGRESO de Colombia. (1994). Ley 152. Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.
- ----- (2007). Ley 1151. Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010.
- **CONPES** 2808. (1995). CIUDADES Y CIUDADANÍA. La Política Urbana de El Salto Social.
- **CONPES** 3238. (2003). Estrategias para el fortalecimiento departamental.

- **CONPES** 3305. 23 de agosto de 2004. Lineamientos para optimizar la política de desarrollo urbano. DNP: DDUPA, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Bogotá, D.C.
- **CONPES** 3604. (2009). Lineamientos para la consolidación de la política de mejoramiento integral de barrios - MIB.
- **CONTRALORÍA** General de la República. (2006). Proyecto para combatir la corrupción en Colombia, agenda nacional de vivienda. Evaluación de la política de vivienda del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 “Hacia un país de propietarios”. Edición Econ. Jorge Enrique Torres Ramírez.
- **DEL CASTILLO**, Juan Carlos y José Salazar F. 2001. “La planeación urbanística en Colombia”, En: “Trayectorias Urbanas, en la modernización del Estado colombiano”, Editor y compilador: Peter Charles Brand. Tercer Mundo Editores, Medellín, COLOMBIA.
- **DUQUE** Jorge y Janeth López. 2003. Instrumentos para la Producción Social de Vivienda y Hábitat. Guía de concentración de datos. Federación Nacional de Organizaciones de Vivienda Popular. Bogotá, Colombia.
- **EDU** - Empresa de Desarrollo Urbano. (2005). Convenio 4800000316 de 2004 PUI Nororiental. Plan de Desarrollo 2004 – 2007 Medellín, Compromiso de toda la ciudadanía.
- **ERBA**, Diego. 2008. Técnicas y Métodos: catastros, sistemas de información espacial y valuación. Especialización Mercados y Políticas de Suelo en América Latina. Universidad Nacional de Colombia – Facultad de Derecho y Ciencias Políticas y Sociales e Instituto de Estudios Urbanos – Lincoln Institute of Land Policy. Febrero 11 a mayo 9.
- **ESCALLÓN**, Clemencia. (2002). “El caso de Bogotá, Colombia”. Curso de Desarrollo Profesional Mercados Informales: Regularización de la tenencia de la tierra y programa de mejoramiento urbano en América Latina. Lincoln Institute of Land Policy, 18 – 22 de noviembre, Cambridge, Massachusetts.
- **FALS** Borda, Orlando. 1996. Región e Historia; elementos sobre ordenamiento y equilibrio regional en Colombia. TM Editores – IEPRI, Bogotá, D.C.
- **FERNANDEZ** V., Juan Manuel. (1993). Ponencia: Derechos y urbanización en Colombia en Foro: La urbanización popular y el orden jurídico en América Latina. Universidad Nacional Autónoma de México.
- **GARAY**, Alfredo. 2008. Gobierno de la Ciudad y Políticas Públicas. Especialización Mercados y Políticas de Suelo en América Latina. Universidad Nacional de Colombia – Facultad de Derecho y Ciencias Políticas y Sociales e Instituto de Estudios Urbanos – Lincoln Institute of Land Policy. Febrero 11 a mayo 9.
- **HERNANDEZ** R, Carlos Eduardo. (1999). El Plan Regulador de Bogotá de 1953; la ciudad moderna todavía espera un lugar. En revista: Espacio en

Blanco. Universidad Nacional de Colombia. Revista de los estudiantes de la Maestría en Urbanismo. Santafe de Bogotá.

- **HIDALGO** Dattwyler, Rodrigo. (1999). Continuidad y cambio en un siglo de vivienda social en Chile (1892-1998). Reflexiones a partir del caso de la ciudad de Santiago. Revista de Geografía Norte Grande, 26: 69-77.
- **INSTITUTO** Geográfico Agustín Codazzi. (1992). Taller Nacional Ordenamiento Territorial. Conceptualización y Orientaciones: hacia un lenguaje común. Bogotá D.C., Colombia.
- **JORDAN** y Simioni. 1998. Ciudades intermedias en América Latina y el Caribe: propuesta para la gestión urbana. LIBRO DE CEPAL, LC/1117. Santiago de Chile.
- **LOZANO**, Alfredo. 1997. Programa de Ciudades Sustentables. Centro de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos / Hábitat. Nairobi 1991. Consultado en internet en noviembre de 2006.
- **MACHADO**, Rafael. 1989. “Los antecedentes de la Reforma Urbana”, en Reforma Urbana y Desarrollo Social, Camacol, Bogotá, Colombia.
- **MADOERY**, Oscar. 1999. Seminario Ciudad Futura. Nuevas Modalidades en Planificación y Gestión de Ciudades. El territorio como factor estratégico de desarrollo. Rosario, ARGENTINA.
- **MARTÍNEZ** Carazo, Piedad Cristina. 2006. El método de estudio de caso. Estrategia metodológica de la investigación científica. Pensamiento y Gestión, No 20. Universidad del Norte. Barranquilla, Colombia.
- **MERTINS**, Gunter, Jurgen Popp, Babette Wehrmann. (1998). Tenencia de la tierra en áreas de asentamientos informales en ciudades grandes de países en desarrollo. Ejemplos de Latinoamérica y África. Facultad de Geografía de la Philipps Universitat de Malburg.
- **MINISTERIO DE DESARROLLO ECONÓMICO**; Viceministerio de Vivienda; Desarrollo Urbano y Agua Potable. 1.995. Ciudades y Ciudadanía. La Política Urbana del Salto Social. Santafé de Bogotá D.C.
- **MOLINA**, Humberto. 1997. “De la Reforma Urbana a la Ley de Desarrollo Territorial: un nuevo marco para la planeación y el financiamiento del Desarrollo Urbano”, En: “Desarrollo Urbano en Cifras”, Nº 3, Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable, Ministerio de Desarrollo Económico. Bogotá, COLOMBIA.
- **NARANJO** Giraldo, Gloria. (1992). Medellín en zonas. Monografías. Corporación Región. Medellín. Pg. 6-7.
- **ORTEGA** Aranda, Elena Luisa. (1966). La Carta de Punta del Este y la Alianza para el Progreso. Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Seminario de Derecho Publico No 21. Editorial Jurídica de Chile. Santiago de Chile.
- **PARIAS**, Adriana. 2008. Dimensión Socio – Espacial de los Mercados del Suelo y su Regulación. Especialización Mercados y Políticas de Suelo en

América Latina. Universidad Nacional de Colombia – Facultad de Derecho y Ciencias Políticas y Sociales e Instituto de Estudios Urbanos – Lincoln Institute of Land Policy. Febrero 11 a mayo 9.

- **PEÑA** Rodríguez, Martha Liliana. (2010). El programa CINVA y la acción comunal. Construyendo ciudad a través de la participación comunitaria. Tesis de Maestría en Hábitat, Universidad Nacional de Colombia sede Bogotá.
- **PEREZ** Moreno, Carlos René. (2006). La Planeación Integral en Colombia. Tesis de Grado Maestría en Urbanismo, Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
- **PRESIDENCIA** República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación – DNP, Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial. 2006. 2019 Visión Colombia II Centenario. Construir ciudades amables. Propuesta para discusión. Bogotá.
- **PUJUELAS**, Romá y Jaume Font. 1998. Ordenación y Planificación Territorial. Espacios y Sociedades. Serie Mayor No 8. Editorial Síntesis. Madrid – España.
- **QUESADA**, Henry. 2006. “De la Expansión Urbana al Crecimiento hacia Adentro”. Acercamiento evaluativo del “Modelo” de crecimiento hacia adentro a través del estudio de dos polígonos en el centro de Medellín COLOMBIA. Tesis para optar al título de Magíster en Estudios Urbano Regionales. Medellín, COLOMBIA.
- **REAL**, Revista de Estudios de la Administración Local. 292-293. Mayo-Diciembre 2003. Separata. Artículo: La gestión urbana local como síntesis de las políticas de desarrollo humano en Venezuela. Por Armando Rodríguez García. Doctor en Ciencias Mención Derecho. Profesor de Derecho administrativo U.C.V. Coordinador del Postgrado en Derecho Administrativo U.C.V.
- **REVISTA** ARQCO No 8. Sociedad Colombiana de Arquitectos - SCA. Diciembre 2008. Pág. 10 – 25.
- **REVISTA** Del Buen Gobierno. 2007. Colombia: dinámicas de urbanización en cifras. Año 2, Número 6. Noviembre. Pág. 53.
- **RODRIGUEZ** García Armando. 2010. Fundamentos de Derecho Urbanístico. Una Aproximación Jurídica a la Ciudad. Universidad Central de Venezuela – UCV. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Centro de Estudios de Postgrado. Caracas – Venezuela.
- **ROJAS** Rojas, Arturo Fernando. 2007. Ordenamiento Territorial para ejercer el derecho a la ciudad en la Bogotá Sin Indiferencia. Secretaría Distrital de Planeación, Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. Pretextos Ltda,
- **SALDARRIAGA**, Alberto. 2006. Bogotá Siglo XX, Urbanismo, Arquitectura y Vida Urbana. Edición Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., Bogotá – Colombia.

- **SANTANA** Rodríguez, Pedro y Casasbuenas Morales Constantino. (1983). Hacia una política de vivienda popular en Colombia, en: La Vivienda Popular hoy en Colombia. Bogotá, Cinep. Pág. 191 – 282.
- **SMOLKA**, Martín y Laura Mullahy. 2007. Perspectivas Urbanas; temas críticos en políticas de suelo en América Latina. Lincoln Institute of Land Policy; Cambridge, Mass, Estados Unidos.
- **SOTO** Sierra, Pedro Javier. (1983). Ponencia: Un nuevo enfoque en las soluciones habitacionales para sectores de muy bajos ingresos en Foro: La vivienda popular hoy en Colombia. Centro de Investigación y Educación Popular – CINEP. Foro Nacional por Colombia. Bogotá. Pg. 45 – 55.
- **TORRES**, Tovar Carlos Alberto. (2007a). Ciudad Informal Colombiana Grupo de Investigación “Procesos Urbanos en Hábitat, Vivienda e Informalidad”. En Revista Bitácora Urbano Territorial, enero-diciembre, año/vol. 1, número 011. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia. Pág. 53-93.
- ----- (b) Documento inédito: Seminario de Tesis II, propuesta proyecto de trabajo de tesis doctoral, Calidad de vida urbana en barrios de Bogotá para sectores de población de bajos ingresos, 1950-2005.
- **TORRES**, Tovar Carlos Alberto, et al. (2009). Pobreza Urbana y Mejoramiento Integral de Barrios en Bogotá. Universidad Nacional de Colombia, Grupo de investigación: Procesos urbanos en hábitat, vivienda e informalidad. Hábitat y Vivienda. Bogotá, D.C.
- **TORRES**, Tovar Carlos Alberto, et al. (2011). Ciudad informal colombiana, barrios construidos por la gente. Universidad Nacional de Colombia, Grupo de investigación: Procesos urbanos en hábitat, vivienda e informalidad. Bogotá, D.C.
- **TURNER**, John F.C. (1965). Asentamientos Urbanos no regulados. Cuaderno de la Sociedad Venezolana de Planificación. Caracas, Venezuela.
- **TURNER**, John F.C. y Robert Fichter (coord.) (1976). Libertad para construir: el proceso habitacional controlado por el usuario. México. Ed. Ariel.
- **TURNER**, John F. C. (1977). Vivienda, todo el poder para los usuarios: hacia la economía en la construcción del entorno. H Blume ediciones. Madrid, España.
- **UNIVERSIDAD** Nacional de Colombia sede Bogotá. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas y Sociales e Instituto de Estudios Urbanos con el apoyo del Instituto Lincoln de Políticas de Suelo. Marzo de 2008. ESPECIALIZACIÓN EN MERCADOS Y POLÍTICAS DE SUELO EN AMÉRICA LATINA. Curso Dimensión socio – espacial de los mercados del suelo y su regulación: segregación e informalidad. Bogotá.
- **VALDERRAMA** Cuartas, Nelson D. y Adriana González Osorio. (2005). Ponencia: Trayectorias y aprendizajes institucionales. Institucionalidad y gestión del territorio en contextos del conflicto urbano, Primed y proyectos urbanos de regularización en Seminario: Espacios urbanos no con-sentidos.

Legalidad e ilegalidad en la producción de ciudad. Colombia – Brasil. Escuela de Planeación Urbano Regional. Facultad de Arquitectura. Universidad Nacional de Colombia sede Medellín.

- **VIOLENCIA URBANA E INSEGURIDAD CIUDADANA.** 1994. Memorias del Seminario Internacional realizado en Santa Marta el 6 y 7 de marzo. PNUD – Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo, proyecto COL 91/008. PNR – Plan Nacional de Rehabilitación, Programa presidencial para la convivencia.

BIBLIOGRAFIA SOBRE GESTIÓN DEL SUELO

- **ACEBEDO** Restrepo, Luis Fernando. 2009. El Ordenamiento del Territorio en el Eje Cafetero. Una experiencia de doble vía entre la academia y la práctica profesional. Universidad Nacional de Colombia sede Manizales.
- **ALCALDÍA** de Medellín. 2009. PUI – Proyectos Urbanos Integrales. El PUI llega a la zona Noroccidental de Medellín. Publicación bimensual.
- **ALCALDÍA** de Medellín. 2009. Documento informativo “Medellín Obra con Amor”, Sigamos construyendo la ciudad que queremos. Estamos cumpliendo: 3 Proyectos Urbanos Integrales.
- **CÁMARA** Colombiana de la Construcción – CAMACOL. 2005. Construyendo verdaderas ciudades: el A, B, C del Plan Parcial. Documento presentado por CAMACOL a FEDEVIVIENDA en el marco del Foro Políticas de Suelo y Garantía del Acceso a un Hábitat Digno en Bogotá.
- **CHETTY** S. 1996. The case study method for research in small – and medium – sized firms. International small business journal, vol. 5, octubre – diciembre.
- **COMUNIDAD** de Madrid – Consejería de Política Territorial. 1994. Gestión del suelo urbano. Identificación de áreas de acción, estrategias y proyectos específicos. Madrid.
- **CONSEJERIA** Presidencial para Medellín y su Área Metropolitana etal. Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales en Medellín – PRIMED. Estudio de Factibilidad. Medellín – Colombia. Sept 1993. 172 pag.
- **CONSEJO** Nacional de Política Económica y Social - CONPES 3583 de abril de 2009. Somete a consideración los lineamientos de política para la generación de suelo y la promoción de Vivienda de Interés Social - VIS.
- **CONCEJO** Municipal de Tocaima. Departamento de Cundinamarca. Acuerdo No 31 de mayo 31 de 2004. Capítulo IV. Misión, Visión, Vocación, Objetivos y estrategias del Plan de Desarrollo Municipal.
- **DEPARTAMENTO** Administrativo de Planeación de Antioquia. 2005. Plan Estratégico para la Región de Urabá – Darién. Caracterización Territorial.
- **DEPARTAMENTO** Administrativo Nacional de Estadística – Instituto Geográfico Agustín Codazzi – Subdirección de Geografía. 2003. Gestión del

suelo urbano; en el marco del ordenamiento territorial. República de Colombia –Bogotá, D.C.

- **DUQUE** Escobar, Gonzalo. 2007. Introducción a la Economía del Transporte. Línea de Profundización en Vías, transporte y Geotecnia. Universidad Nacional de Colombia sede Manizales.
- **FONDO** para la reconstrucción y desarrollo social del Eje Cafetero. 2001. Un nuevo modelo de gestión territorial para el renacer de una región. Serie: Ordenamiento Territorial y reconstrucción Eje Cafetero – Vol. I. Ordenamiento Territorial y gestión del riesgo en la reconstrucción del Eje Cafetero.
- **JORDAN**, R. y **SIMIONI**, D. 1998. Ciudades intermedias en América Latina y el Caribe: propuesta para la gestión urbana. LIBRO DE CEPAL, LC/1117. Santiago de Chile.
- **JORDÁN**, Ricardo. División de desarrollo sostenible y asentamientos humanos – CEPAL. Cooperación técnica SUBDERE Gobierno de Chile – CEPAL-GTZ-MIDEPLAN. Gestión del desarrollo y ordenamiento territorial a nivel de gobiernos regionales. Proceso de traspaso de competencias en ordenamiento territorial. 2008.
- **GRANDA** Jaramillo Dany et al. 2012. Asentamientos irregulares en Medellín. Intervenciones de la Universidad de Antioquia – Facultad de Derecho y Ciencias Políticas – Sistematización de experiencias. Medellín – Colombia.
- **MACROPROYECTO** de Interés Social Nacional – MISN para el centro occidente de Colombia San José Manizales – Caldas. Documento Técnico de Soporte. Abril de 2009.
- **MEJÍA** Álvarez, Luz Adriana y Manuel José Amaya Arias. 2002. Planificación para la Gestión Ambiental. En: Educación para la Gestión Ambiental, Una experiencia con los funcionarios públicos del sistema Nacional Ambiental en la Sierra Nevada de Santa Marta. Unión Europea, República de Colombia Ministerio del Medio Ambiente, Universidad Nacional de Colombia sede Bogotá. Páginas 173 a 188. Bogotá, Colombia.
- **MINISTERIO** de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. 2004. Evolución histórica de los Planes de Ordenamiento Territorial a partir de la expedición de la Ley 388 de 1997.
- **MINISTERIO** del Medio Ambiente. Dirección General Ambiental Sectorial. 2002. Sistemas de Gestión Ambiental Municipal – SIGAM. Propuesta Organizacional. Opciones Gráficas Editores Ltda. Bogotá.
- **ORJUELA** Hernández, Carmenza. 2002. “DIAGNOSTICO DE EQUIPAMIENTOS COLECTIVOS EN BOGOTA D.C.”. Subdirección de de Desarrollo Social, Área de Desarrollo Humano y Progreso Social. Departamento Administrativo de Planeación Distrital. Alcaldía Mayor de Bogotá.

- **PELÁEZ** Jurado, Gildardo y John Jairo Ramírez Gaviria. 2004. Análisis funcional del Sistema de Asentamientos Urbanos en Antioquia. Departamento Administrativo de Planeación de Antioquia.
- **LÓPEZ** Rodríguez, Jeny Elisa. 2003. Teorías y Enfoques del Desarrollo Territorial. Escuela Superior de Administración Pública. Programa de Administración Pública Territorial. Bogotá, Colombia.
- **RINAUDO** R., Ulises M. 2004. Gestión del desarrollo territorial. Aspectos teóricos y metodológicos para la realización de planes de desarrollo regionales y locales. Universidad Piloto de Colombia – Grupo de investigación - Maestría en Gestión Urbana. Editorial Gente Nueva, Bogotá.
- **RODRIGUEZ**, J. y Villa, M. 1998. Distribución espacial de la población, urbanización y ciudades intermedias: hechos en su contexto, en SIMIONI, D. y JORDAN, R. (compiladores): Ciudades Intermedias en América Latina y el Caribe: Propuesta para la Gestión Urbana (CEPAL/LC/L.1117). Santiago de Chile.
- **TECCO**, Claudio. 1994. Gestión urbana territorial. Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL. Unidad conjunta CEPAL/CNUAH División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos. Proyecto gestión urbana en ciudades medianas seleccionadas de América Latina realizado por la CEPAL con el apoyo del Gobierno de los Países Bajos.
- **TOBON** Molina Patricia y Henry Quesada Gómez (co-investigador). 2012. Rentas Inmobiliarias Privadas en la Distribución de Cargas y Beneficios de los Proyectos Urbanos; estudio del polígono de la estación Andalucía del metrocable de Medellín. Tesis de Maestría no publicada. Escuela de Planeación Urbano Regional, Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia sede Medellín.
- **UNHABITAT**. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. 2008. Documento de Programa de País – Colombia.
- **UNIVERSIDAD** Nacional de Colombia. Facultad de Artes. Centro de Extensión Académica. 2009. Identificación de aspectos de encuentro y divergencia entre los instrumentos de planificación. Producto 4. Contrato interadministrativo 458 de 2008. Bogotá.
- **REVISTA** Del Buen Gobierno. Año 2. No 6. Noviembre de 2007. Páginas 50 a 56.
- **REVISTA** Del Buen Gobierno. Año 2. No 8. Mayo de 2008. Páginas 19, 29, 30, 36, 37, 38, 40, 41, 44, 45.
- **REVISTA** ARQCO No 8. Sociedad Colombiana de Arquitectos - SCA. Diciembre 2008. Pág. 10 – 25.

BIBLIOGRAFIA SOBRE NORMATIVIDAD

- **ACUERDO 119** de 2004 Plan de Desarrollo Distrital, Bogotá, D.C.
- **ACUERDO 046** DE 2006: Plan de Ordenamiento Territorial – POT de Medellín.
- **CONSEJO** Nacional de Política Económica y Social - CONPES 3305. 2004. Lineamientos para optimizar la política de desarrollo urbano. República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación – DNP.
- **CONSEJO** Nacional de Política Económica y Social – CONPES 3238. 2003. Estrategias para el fortalecimiento departamental.
- **CONSEJO** Nacional de Política Económica y Social – CONPES 3583. 2009. Lineamientos de política y consolidación de los instrumentos para la habilitación de suelo y generación de oferta de vivienda.
- **CONSTITUCIÓN** Política de Colombia de 1991.
- **DECRETO 2132** de 1992 del sistema de cofinanciación; por el cual se reestructuran y fusionan entidades y dependencias de la administración nacional. Fondos de Cofinanciación.
- **DECRETO 2152** de 1992 que reestructuró el Ministerio de Desarrollo Económico.
- **DECRETO 190** de 2004 Plan de Ordenamiento Territorial - POT de Bogotá, D.C.
- **DECRETO 348** de 2005 y 626 de 2006: sustitución de zonas de uso público.
- **DECRETO 436** de 2006: Reparto Equitativo de Cargas y Beneficios y predelimitación de los suelos con tratamiento de desarrollo que requieren Plan Parcial.
- **DECRETO 4259** de 2007. Diario Oficial No. 46.800 de 2 de noviembre de 2007. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Por el cual se reglamenta el artículo 78 de la Ley 1151 de 2007.
- **DECRETO 4260** de 2007 Objetivos, determinantes y procedimientos para la identificación, determinación, anuncio, formulación, adopción y ejecución de los Macroproyectos de Interés Social Nacional – MISN.
- **DEPARTAMENTO** Administrativo de Planeación distrital – DAPD. Planes parciales aprobados a noviembre de 2009.
- **ESTATUTO** Orgánico Decreto Ley 1421 de 1993.
- **LEY 12** de 1.986. Por la cual se dictan normas sobre la Cesión de Impuesto a las Ventas o Impuesto al Valor Agregado (I.V.A.).
- **LEY 9ª** de 1989 de Reforma Urbana.
- **LEY 2ª** de 1991 por la cual se modifica la Ley 9a de 1.989.
- **LEY 3ª** de 1991 por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial, ICT, y se dictan otras disposiciones.

- **LEY 60** de 1993 competencias de las entidades territoriales y la Nación. Para los efectos de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, los servicios y las competencias en materia social, a cargo de las entidades territoriales y la nación.
- **LEY 105** de 1993 de transporte; por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones.
- **LEY 142** de 1994 se aplica a los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible, telefonía fija pública básica conmutada y la telefonía local móvil en el sector rural; a las actividades que realicen las personas prestadoras de servicios públicos.
- **LEY 388** de 1997 de Desarrollo Territorial y la normatividad expedida en complemento de la Ley 388.
- **LEY 1151** de 2007. Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010. Artículo 79, Macroproyectos de Interés Social Nacional – MISN; instrumentos para la habilitación de suelo para VIS.
- **RESOLUCIÓN 762** de 2006: Procedimiento para la formulación y adopción de Planes Parciales.
- **RESOLUCIÓN 607** de 2007: procedimiento de atención de consultas sobre áreas con tratamiento de desarrollo.

CONSULTAS EN INTERNET

- **www.asmoz.org/GEC/**. Curso **“Gestión Estratégica de Ciudades”**, organizado por la Fundación Asmoz de Eusko Ikaskuntza y la Asociación Bilbao Metrópoli 30. San Sebastián, España. Noviembre de 2006.
- **www1.minambiente.gov.co/ ... desarrollo_territorial/ ... /asistencia.htm**
- **Wikipedia, la enciclopedia libre**. Consultada entre julio de 2008 y julio de 2009, en <http://www.google.com>.
- **www.uniderecho.com/leer_tarea_Derecho-Administrativo_16_1144.html**. Ordenamiento territorial y reforma urbana en Colombia. Instrumentos para la planeación y el ordenamiento territorial en Colombia. Febrero de 2010, en <http://www.google.com>.
- **www.pnud.org.co/lecciones.shtml?x=413**. Estrategias de desarrollo futuro del territorio. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Lecciones Aprendidas. Estrategias de Desarrollo Local. Publicado el 20-06-2005. Noviembre de 2009.
- **www.google.com/poblacion**. Encuesta Nacional de Demografía y Salud. Colombia: Características de la población en Colombia. Septiembre de 2009.

- **www.google.com.** Centro de información y documentación empresarial sobre Iberoamérica. Información de los países. Colombia actividades del sector secundario; las industrias manufactureras. Septiembre 2009.
- **wikipedia.org/.../Plan_Nacional_de_Desarrollo_**(Plan Nacional de Desarrollo (Colombia). Los Municipios, Distritos y Departamentos y el Plan Nacional de Desarrollo. Colombia). Marzo de 2010.
- **www.programanacionalccc.gov.co/.** Perspectiva de la planificación en el ámbito local. **Relación** entre el **Plan de Desarrollo** Municipal, el **Plan de Ordenamiento Territorial** – POT y otros planes estratégicos. Febrero de 2010.
- **www.dnp.gov.co, www.esap.edu.co, www.gobiernoenlinea.gov.co**
- **www.portafolio.com.co/.../ARTICULO-WEB-.** “En proceso de adopción hay 41 *planes parciales...*”. Enero de 2010.
- **www.medellin.gov.co/alcaldia/.../puinororiental.jsp.** Alcaldía de Medellín. Proyectos Medellín 2008 – 2015. Urbanismo social. Proyectos Urbanos Integrales – PUI contra la exclusión y la desigualdad.
- **www.minambiente.gov.co/.../contenido_imprimir.aspx.** MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL. Marzo de 2010.

ANEXOS

- Entrevistas
- Investigación oferta inmobiliaria. Año 2007
 - Precio de venta residencial
 - Precio de alquiler residencial.
 - Precio de venta de locales comerciales
 - Localización oferta metrocable
- Investigación de oferta inmobiliaria. Año 2011.
 - Precio de venta residencial
 - Precio de alquiler residencial
 - Precio de venta de locales comerciales
 - Valor alquiler locales comerciales

ANEXOS

ENTREVISTAS

La entrevista, como estrategia o técnica de investigación tiene numerosas ventajas para el trabajo científico. Es un procedimiento valioso y útil para recoger información actualizada que probablemente no está disponible en publicaciones escritas; y los datos recolectados contribuyen a una mejor realización investigativa.

Aunque en cada entrevista se hacía una introducción que explicaba las preguntas y objetivos que motivaron esta investigación, cada conversación expone de manera abierta, la experiencia acumulada por cada uno de los entrevistados en relación con las acciones emprendidas desde la administración pública municipal para atender las problemáticas generadas en las zonas de ocupación informal.

Preguntas de Investigación.

Identificando los fenómenos que ocurren en las ciudades colombianas en cuanto a las diferencias y desigualdades en la distribución socio espacial, en relación con las experiencias en la aplicación de instrumentos de planificación y gestión del suelo, surgen preguntas como las que se plantean a continuación; interrogantes a los que se pretende dar respuesta con el desarrollo de la investigación:

¿Cómo se comporta el suelo en áreas informales -una vez regularizadas- a partir de la definición de nuevas variables normativas de usos y densidades, y de las relaciones de ocupación público – privadas?

¿Cómo lograr que en Medellín los instrumentos de planificación, gestión y financiación existentes, permitan el desarrollo del suelo con adecuados estándares urbanos, con mejores condiciones de habitabilidad y sostenibilidad para zonas que se desarrollaron informalmente?

¿Es posible replicar esta experiencia de gestión del suelo para áreas informales en otras zonas del país?

Objetivo principal.

Identificar las políticas públicas que incidieron en la progresiva consolidación y regularización de los barrios autoconstruidos y de origen no formal -de la zona de estudio del PUI de la Comuna Nororiental de Medellín-; y caracterizar si dichas políticas miradas con perspectiva histórica, podrían perfeccionarse como una metodología alternativa de

regularización de estos barrios para incorporarlos a las dinámicas económicas formales del suelo urbano.

Objetivos Específicos.

- Encontrar relaciones de reciprocidad entre las políticas públicas y el mercado del suelo en los procesos de regularización de barrios de origen no formal.
- Identificar los momentos de inflexión del comportamiento del mercado del suelo en el tránsito entre barrio no formal y barrio regularizado.
- Evaluar la capacidad que tiene este tipo de instrumentos -los PUI- para autofinanciar infraestructuras públicas a partir de las rentas medias del mercado (simulaciones urbanístico – financieras) teniendo en cuenta las dinámicas del mercado del suelo en la última década.
- Sistematización de variables de análisis, que oriente el desarrollo de una propuesta alternativa de gestión territorial para zonas con desarrollo urbano incompleto, a partir de normas que permitan la distribución equitativa de cargas y beneficios entre los actores públicos y privados.

ENTREVISTADOS:

- **CARLOS MARIO MONTOYA**
Subdirector de Vivienda
Empresa de Desarrollo Urbano – EDU
- **DANY GRANDA JARAMILLO**
Abogado Investigador
Grupo de investigación Derecho y Territorio
Universidad de Antioquia, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas
- **LUIS FERNANDO GONZALEZ**
Profesor Asociado Escuela del Hábitat Facultad de Arquitectura
Doctor en Historia
Universidad nacional de Colombia sede Medellín
- **NELSON VALDERRAMA CUARTAS**
Líder de Programa (E)
Unidad de Asentamientos en Desarrollo y Vivienda
Departamento Administrativo de Planeación Medellín
- **IVAN DARIO CARDONA QUERUBIN**
Subdirector de Catastro
Municipio de Medellín

CARLOS MARIO MONTOYA

Subdirector de Vivienda
Empresa de Desarrollo Urbano – EDU

“...pues ahora lo que vemos son mas de 30 edificios ejecutados, es que se trata de intervenciones urbanas y la meta es que se pueda desarrollar en el pie del cerro de Santo Domingo, 60 nuevos edificios, ese sería el máximo logro para reubicar un número importante de familias ... El modelo como producto inmobiliario popular y la metodología para desarrollarlos ya existe, ya se lo entregamos a la ciudad”.

Henry: para hacer un enlace con el tema de la investigación, el problema que yo identifiqué, era la existencia de dos ciudades en un mismo perímetro urbano; la ciudad formal y la ciudad informal. Un desarrollo urbano regido por un pensamiento que en el país inicio hacia las décadas de los años 20 o 30 cuando en las discusiones de los CIAM, Congresos Interamericanos de Arquitectura Moderna, se empezaron a identificar las rutas que se debían dar al desarrollo de las ciudades, basados en pensamientos de planeación un poco europeo, de profesionales que se iban a formar por fuera del país, quienes regresaban para iniciar esas discusiones y empezar a plasmar una nueva disciplina de la planeación; eso desde el punto de vista de lo profesional, lo que se debía hacer con las ciudades, que después conecta con los planes reguladores como la discusión de los años 50, cuando ya empiezan a formarse escuelas y corrientes, discusiones permanentes y se genera toda una lógica desde el punto de vista de la planificación. Si vinculamos ese momento, década del cincuenta, con el fenómeno mundial de la posguerra, de la segunda guerra mundial, donde los países empezaron a reorientar todo su mecanismo de producción, los países latinoamericanos, como en este caso Colombia, tuvieron que hacer un doble esfuerzo, porque no solo eran países que importaban una gran cantidad de productos, porque los países a los cuales se les importaba materia prima se encontraban en una gran recesión, sino que además tenían que pensar en las estrategias a definir para el desarrollo urbano; ese esfuerzo fue doble, en la medida que tuvieron que pensar mucho mas para poder establecer unas lógicas económicas y lógicas de producción, y por otro lado, el tema del desarrollo urbano y la planificación; esa ha sido la lectura que he hecho del inicio de generación de políticas de apoyo con programas como la Alianza para el Progreso de la década del sesenta, donde aparecen otros programas especiales por parte de la OEA. Para la época, hay como toda una reflexión permanente, pero ya las ciudades empezaban a mostrar esa otra cara, la ciudad informal; vos mas que nadie sabes eso, porque he leído algunos textos tuyos, una referencia que tenés con Patricia Rentería, un trabajo de hace muchos años, donde se empieza la reflexión de que hacer con esa otra ciudad. Entonces el desarrollo temático va en esta ruta, donde se identifican los mecanismos de apoyo para poder acompañar estos procesos; entonces empezamos nosotros como a encontrar por un lado, unos programas de gobierno, o la reflexión del nivel central, y por el otro, los esfuerzos propios de los municipios. He leído de algunas personas que se interesaron por algunos acompañamientos; de hecho la Universidad Nacional en Bogotá en la década del sesenta, aquí tengo una pequeña referencia, cuando se crea el CINVA, donde la orientación fue básicamente de acompañamiento, es decir, se empiezan procesos.

Carlos: ese es el inicio también de las normas básicas.

Henry: de aceptación, porque cuando mencionas el inicio de las normas básicas, es cuando se presenta esa corriente de la generación de estatutos de normas, legalista y planificadora; en cambio esta corriente del CINVA, es otra corriente de profesionales que reconocen esa realidad.

Carlos: más experimental.

Henry: pero también un poco en la línea de la aceptación, cuando la posición del Estado y de la administración era la negación, el ataque y el desalojo, como lo decíamos, era el mecanismo de la época del sesenta, este grupo del CINVA, empieza a generar otra alternativa, donde encaja mucho tu corriente que es la participación comunitaria, donde de alguna manera, se empiezan a hacer una serie de propuestas orientadas a la legalización, al acompañamiento, a la aceptación, o sea que en ese proceso o corriente de creación del CINVA, años 1962, 1964, con la influencia y recursos norteamericanos, creo que esas eran las recomendaciones de la OEA, de cómo generar que los países empiecen a darle solución a esa realidad de la otra ciudad, pero de alguna manera con una clara intención, legalización, titulación, reconocimiento. Vamos llegando a la década del setenta, ya vos me contarás porque tenés todo ese bagaje de participación y como de alguna manera los municipios empezaron a generar los planes integrales de desarrollo, también fueron marcando en esa época, la reflexión y donde los municipios tuvieron que empezar a vincular todos los planteamientos económicos, físicos, ambientales, en fin; mas allá del estricto cumplimiento de una norma; y a partir de allí, alguna vez le escuche a la abogada Ana Isabel Zea que las intervenciones en el sector de Moravia iniciaron desde la década del ochenta donde ya en Medellín se empezaba a establecer.

Carlos: ochenta y uno, ochenta y dos empezó la concertación, los veintidós, veintitrés, veinticuatro puntos de acuerdo (que se encuentran en el documento del PRIMED), muy interesante y una gestión totalmente municipal, y se detona, se desencadena un poquitico toda esta temática, en realidad, metodológicamente uno pudiera decir que a partir de ese pensamiento, fuimos agregando cositas, porque hemos sido bastante continuos, muchas personas que partimos de ahí y que seguimos ahí, desde muchas áreas, desde el sector privado, académico, le seguimos apuntando

Henry: pero detallate Carlos que son treinta años.

Carlos: yo entre a trabajar en la Alcaldía en 1983 ininterrumpidamente en el mismo tema; en este momento estoy escribiendo un libro y contando todo ese cuento que es mucho.

Henry: claro, cuando yo pensé en vos, dije, Carlos tiene todo ese recorrido, porque de alguna manera es como darle marco, hagamos aquí un corte y vinculo algo a lo que debemos llegar. Ahora en la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial – POT de Medellín que esta coordinando Catalina Ortiz, dentro de ese grupo se están haciendo unas matrices, se dice que la ley en Colombia, la ley actual menciona, voy a decir una cifra, treinta y dos, treinta y cuatro instrumentos de gestión del suelo, entre los que se encuentran de planificación, gestión y financiación, pero que los municipios empiezan a bajar y a adoptar unos propios, por ejemplo los Proyectos Urbanos Integrales - PUI no aparece en el nivel nacional, sino que se deriva de un Plan de Desarrollo.

Carlos: con eso, todavía hay muchos temas por controvertir, aquí dimos una controversia muy fuerte, aquí dentro de la EDU, pero bueno, enseguida conversamos de eso.

Henry: entonces para darle ruta a este desarrollo temático, seria identificar si los municipios han tenido que hacer su propio ejercicio, su propia reflexión, para hacer unas propuestas, en este caso de legalización, digamos que los primeros ejercicios fueron de

legalización, cierto, después de reconocimiento, titulación y ya la otra generación que fue de regularización, inclusive cuando uno lee a Carlos Torres, el menciona que no era garantía en un proyecto de legalización y títulos, para que el Estado interviniera con infraestructura pública, eran procesos totalmente aislados, pero que era un primer paso para que la comunidad entendiera que ya empezaba a asumir unos compromisos, unos compromisos de ciudad, todos lo sabemos, en cuanto a la fiscalidad urbana y de ahí en adelante, toda esa carrera que empieza la comunidad a través de organizaciones de base para poder empezar a hacer propuestas de infraestructuras, todo el mundo participaba en la ejecución de la escuela, la vía, la iglesia, entonces de alguna manera empezaba todo ese proceso de consolidación urbana. Entonces cuando te dije que hacia un paréntesis era, la historia que vos tenés así, no digo a grandes rasgos, lo digo con respeto, es como has participado vos y como de alguna manera me podrías enlazar en este momento, **para ir estructurando ciertos momentos determinantes de esos procesos urbanos de titulación, legalización, reconocimiento normativo y regularización, para llegar, digamos, al impacto de la intervención pública, digamos que el grueso de la conversación sería, como se comporta ya el suelo una vez intervenido, una vez la administración genera todo ese tipo de operaciones urbanas** y una vez, cuando uno lo ve acá, toda esa estructura que ustedes tuvieron como punto de partida y que hoy le ha dado un giro notable al sector intervenido. Si mi trabajo habla de la gestión territorial en áreas de ocupación informal, uno de los aspectos a resaltar es, cual es el impacto de la operación urbana, desde tu punto de vista, del acompañamiento, de la experiencia y por todo ese recorrido que en seguida me vas a ampliar, **es como se comporta hoy la zona del PUI, como se comporta hoy desde el punto de vista territorial**, porque fue un esfuerzo notable y significativo, cuando uno dice, este es un reconocimiento bastante valioso, de mucho esfuerzo y trayectoria, un poco lo quiero que me cuentes para poderlo reseñar, es como fue el proceso cuando vos decís desde el año 82 mas o menos empieza todo un pensamiento local, y como se vincula con lo nacional también.

Carlos: muy interesante todo ese recuento que hiciste. Digamos que yo debo reconocer y vos debes entender que yo te voy a hablar de una experiencia absolutamente empírica, bueno siempre ha estado el roce con la facultad, con la academia, hemos estado tratando de hacer cosas racionales, lógicas y metodológicas, hemos tratado de buscarle la comba al palo, cierto, pero digamos que al mismo tiempo pensando que las cosas se puedan hacer, que eso pueda ser posible y no terminar con estudios libro, por ello he sido un poquito resistente, yo algún día sopesé si seguía en la Universidad o si me ponía a trabajar aquí.

Henry: la teoría y la práctica, si.

Carlos: una forma de yo ver esto enmarcado en sistema político de gestión del suelo, me parece a mi, y coincide mucho con lo que vos decís, y es que Colombia sobre los sesentas, setentas, cuando nosotros nos sentamos a estudiar, yo empecé en la Universidad en la década del setenta, entro allí y estaba en plena discusión la materia que se llamaba problemática nacional que era una asignatura que hacia el enfoque de que el urbanismo era una estrategia de desarrollo nacional, mas o menos, que es una de las conclusiones que hacen los PUI, es que el urbanismo es social, porque es el que redistribuye, cierto, entonces había en Colombia el famoso Plan de las Cuatro Estrategias de Lauchin Currie, heredado del gobierno de Pastrana²⁵⁶, esto decía que se

²⁵⁶ El gobierno nacional de Misael Pastrana Borrero en Colombia fue entre los años 1972 y 1976.

iba a plantear un nuevo urbanismo a partir del crecimiento de las ciudades y que sería la construcción el motor del desarrollo urbano. La llegada a las principales ciudades de mano de obra proveniente del campo a causa de la violencia política del país de las décadas del 50 y 60, se convertiría en el recurso para el desarrollo de los proyectos planteados; pero lo que paso fue, que las oleadas de personas que llegaron, desbordo la capacidad de darles empleo y por otro lado, de poderlos acoger por la oferta habitacional de la ciudad, y como era población que llegaba en busca de oportunidades o sea que no tenia recursos económicos, la única alternativa que tenían para resolver la necesidad de la vivienda, era ubicarse en zonas urbanas informales o engrosar el grupo de invasores de tierras en las periferias de Medellín.

Carlos: (segunda parte de la entrevista realizada el 19 de febrero de 2013). La segunda fase del PRIMED no fue muy visible, el programa se había desdibujado muchísimo, ya no hubo cooperación internacional, la cual fue únicamente para la primera fase entre 1992 y 1996, la cooperación alemana se retiro por problemas que se presentaron y al no existir ese garante, quedo el programa como de gestión municipal, con muy poca participación de subsidios de la nación, entonces la segunda fase quedo muy desdibujada.

Henry: a partir de allí entonces fue que el municipio creo la Secretaria de Desarrollo Comunitario, porque una cosa era el programa PRIMED y otra, era la participación del municipio como tal, o sea que apropiación se tenia de esta dinámica, porque el programa como tal tenia una lógica y una finalidad especifica, pero si me parece que se fue evolucionando.

Carlos: pero la Secretaria de Desarrollo Comunitario ya existía; es que yo soy de los fundadores de la Secretaria de Desarrollo, sabe quien fue el primer Secretario? Gilberto Arango.

Henry: antes de ir al CEHAP? O estando en comisión.

Carlos: en comisión, es que el Alcalde Pablo Peláez, eso es 1984, es el que nombra a Gilberto Arango como Director de Programas y Proyectos Especiales de la Alcaldía de Medellín y a esa Dirección, le encargan el desarrollo del Programa de Moravia²⁵⁷, el Alcalde anterior que había sido Juan Felipe Gaviria, había hecho la negociación con la comunidad que arrojo los famosos 23 puntos de acuerdo, que en el documento del PRIMED deben estar enumerados al menos, era hacer la infraestructura, hacer los traslados, dotación de servicios públicos, mejorar las viviendas, mejoramiento y dotación de equipamiento, bueno, canalizar las quebradas, y una serie de actividades, etc. Entonces con esa orientación, Gilberto entra a ejecutar.

Henry: o sea que Gilberto tenia los lineamientos.

Carlos: si, estamos hablando que se tenia un documento escrito y un pacto, estamos hablando del año 84, y ahí es cuando yo entro a la Alcaldía de Medellín, entonces yo soy el arquitecto de campo de ese programa; esa Dirección de Programas y Proyectos Especiales duro mas o menos dos años, mejor dicho, las Alcaldías de esa época eran de dos años, entonces en el primer año funcionamos así y ya acabando Gilberto en los últimos seis meses, se le dice al Alcalde que se necesita una Secretaria para esos temas, entonces se fusiona el Programa de Rehabilitación de Moravia y la División de Acción Comunal que la desarrollaba la Secretaria de Obras Publicas, encargada de

²⁵⁷ Moravia es un barrio de ocupación informal generado por las actividades económicas derivadas de la disposición final de basuras que para la década del 70 la ciudad de Medellín tenia a escasos kilómetros del centro de la ciudad.

enviarles a las Acciones Comunes, cemento, volquetadas de arena y hasta jornaleros, trabajadores.

Henry: para unas intervenciones que tenían unas cuantías, así lo dice en el documento del PRIMED.

Carlos: y que eran muy asociadas a infraestructura, por ejemplo a muros de contención, coberturas, a tramos viales, muy de infraestructura, entonces la División de Acción Comunal tenía esas acciones y el Programa de Rehabilitación, traía era la intervención sobre los territorios y sobre la vivienda, entonces con esa fusión se creo la Secretaria de Desarrollo Comunitario, que hoy en día se llama de Desarrollo Social, entonces eso debió haber sido en 1995 o 96.

Henry: o sea que duro como una década la anterior.

Carlos: si, y el PRIMED se formula en 1991 – 92 en el gobierno de Cesar Gaviria²⁵⁸, quien es el que firma el documento de cooperación internacional.

Henry: y opera entre 1992 – 96

Carlos: dos años formulando y ejecutando la plata y cuatro años ejecutando; entonces se formulo en la Alcaldía de Omar Flórez, se ejecuto en la Alcaldía de Luis Alfredo Ramos y Sergio Naranjo, y fue en esa Alcaldía de Sergio Naranjo que nos fuimos todos.

Henry: eso fue años 98?.

Carlos: ya ellos siguieron en la primera Alcaldía de Juan Gómez Martínez ejecutando el programa. La Secretaria de Planeación Municipal trato de tomar los programas de forma determinante con funcionarios como María Victoria Rivera, Adriana González, después llego Nelson Valderrama, y escribieron su documento de factibilidad en los años 98 – 99. Después inicia la Alcaldía Luis Pérez en el año 2001 y Luis Pérez disuelve CORVIDE²⁵⁹, lo liquida, el último gerente de CORVIDE era un señor de apellido Botero, que fue gerente de CAMACOL²⁶⁰; el señor me cito muchas veces y con el Alcalde, entra en el proceso de liquidación de CORVIDE, porque el viene de CAMACOL, con la mentalidad del sector privado a decir que para que la Alcaldía tiene un gerente de vivienda, cuestionan la operación de CORVIDE y hacen cuentas que si le imputan el costo de la nomina de CORVIDE a los proyectos de vivienda, dicen que esas viviendas salen muy caras, y lo que dice es que acaben con CORVIDE, y liquidando CORVIDE, le trasladan a la Promotora Inmobiliaria de Medellín²⁶¹ la intervención de Ciudad Botero, proyecto que complementa la intervención del Museo Botero. En ese momento me llama el señor Botero y me dice: es que Medellín va a tener dos ciudades Botero, la segunda sería la zona de Pajarito²⁶², que era la que tenía en mente desarrollar con el sector privado de la construcción, en un territorio donde se esperaba desarrollar alrededor de 18.000 nuevas viviendas a través de una empresa descentralizada municipal con participación del

²⁵⁸ El mandato del presidente Cesar Gaviria se dio entre los años 1990 – 1994.

²⁵⁹ CORVIDE fue el Instituto descentralizado de la Alcaldía encargado de la ejecución de la VIS.

²⁶⁰ CAMACOL seccional Antioquia, es la Cámara Colombiana de la Construcción y opera en el país por regiones. Es el gremio privado de los constructores y tiene representación en múltiples actividades de planificación urbana y regional como en la formulación de los planes de ordenamiento territorial municipales.

²⁶¹ La Promotora Inmobiliaria de Medellín fue una empresa comercial e industrial del Estado encargada de adelantar algunos proyectos urbanos de importancia, que para la época fue el Museo Botero y Ciudad Botero, como una operación urbana que se encarga de la transformación de un importante sector de la ciudad, entre los años 1998 – 2002.

²⁶² La zona de Pajarito es la zona de expansión urbana que definió el POT de Medellín en el año 1999 y estaba destinada a mejorar el déficit de vivienda identificado en ese momento

sector privado. Se muere el señor Botero estando en el cargo y lo reemplaza Darío Hincapié y le dio una reorientación a CORVIDE; yo considero que fue una de las mejores gerencias de CORVIDE; le puso mucho trabajo a la legalización de vivienda; trajo a Medellín el Programa del PACTARIN²⁶³, se estaba terminando las últimas acciones del PRIMED, se estaba interviniendo una zona deprimida urbanísticamente del centro de la ciudad como era la zona de San Lorenzo y Niquitao, se continuaban con la legalizaciones de vivienda con un señor de apellido Romero, entonces CORVIDE se metió en la Nororiental y compraron un número importante número de predios.

Henry: se trataba de predios de mayor extensión en los que algunas familias iniciaron procesos de subdivisión predial y urbanización que no concluyeron.

Carlos: para la época, se hicieron avances importantes y prácticamente la experiencia de CORVIDE no se tuvo en cuenta en las administraciones siguientes, pues cada proceso que se inicia representa una repetición de acciones y no la capitalización de lo aprendido tiempo atrás. Es una época de transformación de la nación; se liquida el Instituto de Crédito Territorial – ICT y se crea el INURBE en los años 90, después de la Ley 9 de 1989 de Reforma Urbana y esos cambios del nivel central se reflejan en los municipios. El INURBE se dedica solamente a la administración de subsidios. Entre 1996 y el 2000, se termina la segunda fase del PRIMED, CORVIDE se orienta hacia la legalización y algunas modalidades de proyectos de vivienda social; luego se liquida y se genera un vacío entre el 2000 y el 2003 y el PRIMED como operaba desde CORVIDE, al liquidarse, se queda sin base de operación. En la Alcaldía de Fajardo, la condición del Alcalde era crear proyectos de vivienda y no institución, aunque después se creó el FOVIMED²⁶⁴; Fondo adscrito a la Secretaría de Desarrollo Social porque continuaba con los componentes de las Juntas de Acción Comunal y el Programa de rehabilitación de Moravia. Entonces la competencia de vivienda le quedó al FOVIMED, que realmente era un Fondo, una cuenta, sin burocracia, no tenía arquitectos, ni planta laboral, el Director era un contratista coordinador de proyectos que no tenía representación legal y por tanto no suscribía contratos, y los convenios para hacer proyectos de vivienda, los firmaba la Secretaría de Desarrollo Social. En el año 2004, ya aprobado el Plan Parcial de Pajarito, le trasladan a la EDU²⁶⁵ la responsabilidad de desarrollar esa zona de expansión; pero en la formulación del Plan se establecía que iba a ser estrato 4 o medio – alto, desconociendo que una porción importante de los terrenos eran públicos, comprados en la Alcaldía de Luis Pérez; en ese momento, el gremio de CAMACOL que estaba esperando ejecutar el Plan, entra en controversia con el Alcalde y el Director de la Secretaría de Planeación sobre el futuro de Pajarito. Al alcalde Fajardo le sugerí que la función de la EDU debía ser la ejecución de vivienda prioritaria, en la medida que no había, en ese momento, ninguna institución pública que continuara con las acciones del PRIMED y de CORVIDE; se debía volver a los mejoramientos de barrios, retomando la experiencia del PRIMED fase 2; y también se debía aprender sobre renovación urbana y para eso, ya estaba aprobado desde el año 2000, el Plan Parcial del Naranjal. Iniciando la Alcaldía de Fajardo, se establecen las primeras acciones, y entre ellas, era recuperar la experiencia PRIMED fase 2; ese mensaje se llevó a Bogotá al Departamento Nacional de Planeación – DNP, quienes aprobaron la iniciativa e incluso recomendaron conformar

²⁶³ El PACTARIN fue un programa francés que prestaba asesoría técnica en alternativas de renovación urbana y propuestas de generación de vivienda de bajo costo para población residente en el centro de la ciudad.

²⁶⁴ FOVIMED fue el Fondo de Vivienda de Medellín.

²⁶⁵ La EDU es la Empresa de Desarrollo Urbano de Medellín.

nuevamente el grupo técnico por la experiencia acumulada en el tema del mejoramiento de barrios; hay que tener presente que ese tipo de proyectos, contaba con aportes de recursos económicos del nivel nacional, y el nivel nacional era también la puerta de entrada para la cooperación internacional o créditos blandos según el caso. Por decisiones políticas, no se aprobó la continuación del PRIMED fase 2 y tuve por encargo concentrarme en Pajarito; en ese momento, año 2004, se estaba pensando en la ejecución de la Biblioteca España, proyecto que representaba la compra de alrededor de 150 viviendas, y mi propuesta era la de construir la Biblioteca con proyecto de vivienda, propuesta que no fue aceptada. Sin embargo en el marco del PUI, como espacio territorial, donde se esperaba ejecutar una serie de proyectos incluidos los de vivienda, se puede observar que los edificios multifamiliares no están vinculados directamente con la Biblioteca; la vivienda se hizo a través de una gestión con la comunidad y no comprando casas para demoler como lo hizo la Biblioteca. La localización de los edificios fue el resultado de la evaluación de una serie de variables en un territorio caracterizado por la presencia de quebradas; entre las variables mas representativas fueron: ambientales, geológicas, sociales, infraestructura y redes de servicios públicos; se evaluaron 56 tramos de quebrada y se priorizaron las intervenciones; la oportunidad se identificó además por la buena localización con relación a la accesibilidad al metro; o sea que la comunidad manifestaba su deseo de permanencia por esa condición especial de estar muy cerca al servicio de transporte metropolitano; otro factor fue la precariedad de las viviendas, en el sentido de que cualquier intervención que se adelantara resaltaría a la vista. En una visita con el Alcalde, se le presenta la propuesta de que la gestión se adelantaría con la comunidad; y desde la EDU se contaba con el grupo técnico para formular las propuestas de intervención; el obstáculo mas fuerte lo representaba la norma urbanística establecida, lo que significaba los vistos buenos especiales que debía dar la Secretaria de Planeación; la norma sigue siendo un obstáculo para el desarrollo de estos proyectos. Entonces el mejoramiento entro en la nororiental y a la vez se ejecutaba Pajarito con la vivienda prioritaria nueva. Un elemento que salta a la vista y que he insistido permanentemente, es que los proyectos nuevos carecen de oferta de locales comerciales, para que la comunidad tenga alternativas de actividades económicas, distintas a las que desarrollan al interior de las viviendas. Otro factor es que se resuelve siempre tarde es la infraestructura de servicios complementarios, de manera consecuente con las densidades habitacionales; aunque las instituciones municipales saben hacer equipamientos colectivos, sigue existiendo un vacío respecto a la carencia de locales de comercio en proyectos de vivienda prioritaria, entonces las actividades económicas siguen desarrollándose al interior de las viviendas. Luego viene la Alcaldía de Alonso Salazar en los años 2008 y 2011, y crean el ISVIMED en el 2010, como el Instituto de Vivienda de Medellín, institución que cuestiona y critica la acción adelantada por la EDU y hasta se apropia de la frase “viviendas con corazón” y básicamente han continuado con la ejecución de viviendas en Pajarito, en donde ya se contaba con el escenario adecuado para cumplir las metas establecidas por la administración municipal; y el modelo de Juan Bobo no es reconocido para ser aplicado en otras zonas de la ciudad.

Henry: teniendo en cuenta esa experiencia tuya acumulada por varias décadas, retomo **el objetivo de mi investigación** para que me des tu punto de vista al respecto: **identificar las políticas publicas que han incidido en la progresiva consolidación y regularización de los barrios autoconstruidos y de origen no formal, estudio de caso la comuna nororiental;** es ampliar los elementos de política publica; **cómo se pueden caracterizar esas políticas y perfeccionar una metodología alternativa de**

regularización?, o sea, con toda esa experiencia que has acumulado, cuales serian tus recomendaciones, retrocediendo históricamente por los aciertos y desaciertos, **de manera que se pueda sugerir una ruta a seguir en Medellín entorno a la regularización de estos barrios.**

Carlos: esa es la misma pregunta que se hace hoy Planeación municipal sobre cual es la alternativa de gestión de suelo para comunidades pobres y vulnerables. Yo he insistido que lo que se denominó Proyectos Urbanos Integrales – PUI, inciden sobre el espacio público, pero nunca consideraron la oferta habitacional; los PUI son proyectos de infraestructuras públicas y de espacios públicos, solo en la nororiental hay vivienda, pero en los demás PUI de la ciudad no se ha considerado la vivienda. Las obras de infraestructuras que se han hecho como bulevares, colegios de calidad, puentes vehiculares y peatonales, ampliación de redes domiciliarias, y antes se hizo el metrocable. Son una serie de proyectos que se hacen con rubros municipales, es la Alcaldía el ordenador del gasto y si el Alcalde esta convencido, las obras se ejecutan; por el contrario con la vivienda se necesita mas que la voluntad de un Alcalde, pues también hay que convencer a Bogotá, porque hay recursos del nivel nacional para estos proyectos y si no hay voluntad, pues no sale. Además en la financiación de vivienda se parte de la voluntad de las familias (para cumplir con los ahorros programados de ley), de la voluntad del municipio, del departamento y de la nación (generalmente a través de entes descentralizados como FINDETER²⁶⁶), pues los subsidios tienen unos procesos de espera y asignaciones muy largos y hasta la eventual utilización de un crédito, es decir, hay varias fuentes de financiación. Entonces la sincronía de todas esas voluntades o el cierre financiero debe ser garantizado en cada proyecto. Por eso en el sector de Andalucía y la Herrera el PUI hizo el puente en el 2009, y el proyecto de llego mucho después, una vez se garantizó el cierre financiero de la operación, y eso puede tardar unos dos años mas; esa diferencia es la que hace un divorcio en los procesos; así se explica el inmediateismo del Alcalde por hacer la Biblioteca España en Santo Domingo Savio y por eso no estuvo acompañado ese proyecto con soluciones de vivienda. Los PUI no discriminan el territorio donde se va a ejecutar, es decir, hay PUI de laderas y los hay de zonas bajas; no identifican el costo del suelo ni las calidades de este; se trata de cuantificar las obras y de autorizarlas a través de un Plan de Inversiones de la Alcaldía; en cambio un proyecto de vivienda social se hace con democracia participativa, de una comunidad que ha estado esperando una oportunidad para resolver su problemática. Son dos modelos muy distintos que pueden coincidir en el mismo territorio las intervenciones, pero que operan de forma distinta; en la Biblioteca España hubo compra de predios y en el proyecto habitacional Juan Bobo, hubo sesión voluntaria de predios; la diferencia radica en el método de trabajo, de los mecanismos de concertación. Entonces mas que de proyectos, estamos hablando de programas; la diferencia radica en que un proyecto tiene fecha de inicio y terminación, con objetivos específicos medibles; en cambio un programa es algo que queda establecido en el tiempo, si los programas quedan institucionalizados, siempre tendrá plata así se cambie de administración; eso fue lo que busco el PRIMED, ser un programa que quedara institucionalizado, y si la experiencia en Medellín se llevo a cabo entre 1991 al 96, solo hasta el 2010 Planeación Nacional lo convierte en un documento CONPES y es por eso que el programa habitacional de Juan Bobo tuvo como respaldo el CONPES o el programa habitacional de barrios de la nación, que en Medellín se llama mejoramiento de barrios y esa

²⁶⁶ FINDETER es la financiera del desarrollo territorial, sociedad anónima del orden nacional vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Publico.

experiencia ya la ha desarrollado el PUI de la nororiental, que ejecutó una serie de proyectos de manera dispersa en un perímetro establecido, concentrados en un micro territorio, y es así como se garantiza también la prestación de los servicios públicos. Entonces en la ciudad en la gestión del suelo lo que se debe hacer es: romper con los sistemas de planeación hasta ahora aplicados, estáticos, lentos, burocráticos y lineales; primero se hace el censo, luego los levantamientos, después regulariza, y así, una serie de acciones lineales y cuando se va a intervenir, el censo inicial ha cambiado sustancialmente, entonces la ciudad lo que necesita es un método de planeación dinámica; ya se tiene la experiencia de mejorar la movilidad con metro cables, metro plus, metro, tranvía (en proyecto), escaleras eléctricas; se han adelantado una serie de otras obras publicas, o sea que esa experiencia debe ser complementada con el componente habitacional; entonces el método de planeación que se debe adoptar es la flexibilidad, eliminar estos procesos de las curadurías urbanas o crear una curaduría popular para trámites especiales, que tuviera la posibilidad de aplicar normas flexibles a unos hechos determinados, entonces no se propone cambiar ninguna norma, lo que se ha hecho es aplicar algunas de ellas; entonces lo que el Estado debe responder es por la implantación adecuada de la vivienda, que garantice la estabilidad estructural y el ordenamiento, o accesibilidad y servicios públicos. Esa lógica de desarrollar estos proyectos que garanticen estabilidad, accesibilidad y redes es lo que yo llamo la implantación o sea edificios lógicamente bien puestos, edificios técnicamente puestos, que respondan adecuadamente a los temas de aguas y de suelos. La vivienda además debería contemplar el reasentamiento en el sitio y usos complementarios, pequeños negocios que permitan ciertas actividades comerciales para mejorar los ingresos de las familias. Se debe reevaluar las intervenciones de muchas casas dispersas en los barrios (para los mejoramientos habitacionales); es hacer mejor una serie de edificios a lo largo de los ejes de movilidad y entorno o alrededor de centralidades de barrio.

Henry: aquí yo enlazo con otra pregunta puntual, centrada a la gestión del suelo, sin considerar otros elementos que en los procesos de regularización de barrios influyen en la toma de decisiones como el ambiental, socio – cultural, de la calidad del suelo, de infraestructura de servicios públicos, etc; **cual seria el impacto desde el punto de vista del suelo una vez hechas las intervenciones?, y, como se establecen esas nuevas relaciones entre lo publico y lo privado?**; es decir, el Estado hace un esfuerzo importante en todos los aspectos que se han venido mencionando, porque son proyectos de iniciativa publica, que se pueden llamar PUI, o pueden ser proyectos puntuales habitacionales. **Según tu criterio, cual seria la participación de los propietarios del suelo en adelante?**; entonces, se hace un esfuerzo importante en dotar y mejorar las infraestructuras publicas; uno de mis interrogantes es **identificar el impacto de la regularización de barrios y esos nuevos compromisos que debe adquirir el privado.**

Carlos: para mi el impacto es permanencia, arraigo, estabilidad social de los grupos, es mas, hemos considerado que con esta técnica los problemas de los barrios se empezaron a resolver internamente, si se mira desde las necesidades habitacionales, los barrios tienen un promedio de altura de las edificaciones de 2 a 3 pisos, y si se adelantan proyectos nuevos de 5 pisos, incluso se puede generar una sobre oferta. Entonces, los proyectos habitacionales que se están haciendo, los han desarrollado empresas constructoras privadas, que no han adelantado una gestión inmobiliaria, sino

que han ofrecido soluciones de vivienda. La caja de compensación COMFAMA²⁶⁷ me ha dicho, que todo proyecto habitacional que se piense ejecutar en Juan Bobo, están dispuestos a comprarlo sobre planos y el pedido es de 20 edificios o mas, porque tampoco tienen terrenos donde hacer la vivienda para sus afiliados, personas con capacidad de pago y también con preferencia por esta localización; o sea que comunidades pobres, estigmatizadas que empiezan a recibir otra población con ingresos estables, es algo muy positivo para la ciudad; entonces hay que tener un buen equipo técnico que sea capaz de detectar los lotes, es desarrollar un sentido de oportunidad en las laderas de Medellín, para ejecutar multifamiliares de 8 y hasta de 10 pisos aprovechando las pendientes de los terrenos (se entra en un nivel medio, se baja unos pisos y se sube máximo 5 pisos para no tener que instalar el ascensor); ahí el detalle importante a considerar son las fundaciones (que a veces fueron pilotes de hasta 14 metros de profundidad) que aun costosas, el equilibrio financiero da resultado por el desarrollo en altura y la densidad. El proyecto de la Herrera lo construyo la empresa privada Pórticos²⁶⁸, apalancado financieramente con subsidios familiares, y el gerente me ha dicho que ojala resultaran 50 edificios para ejecutar, entonces lo que esta pasando en Medellín es que el terreno se sigue agotando, y lo que estamos sugiriendo es que la administración municipal en cabeza de planeación tenga claro que ese es un camino ya explorado y que se trataría es de revisar la implantación de las edificaciones con equipos expertos, geólogos, arquitectos, que hagan las visitas a los lotes y se encarguen de aprobar los proyectos; algo que se puede convertir en una estrategia contra invasión de terrenos, y que se genere un dinamismo en este sentido. Ya el metrocable de occidente, donde no se ha hecho ninguna intervención como la de Juan Bobo, ya debería tener un equipo técnico que debería estar identificando terrenos de oportunidad (hay que aclarar que estos proyectos se han ejecutado en terrenos fiscales) y hablando con la comunidad, entonces en Medellín todavía no tenemos esa visión; se trata de que se comprenda que esta es otra visión de desarrollo inmobiliario popular. Se trata es de juntar a las familias para el desarrollo de los proyectos, como lo hacen los constructores y las cajas de compensación familiar; ya se tienen los modelos, se siguen ejecutando los PUI mejorando infraestructura publica y posteriormente pueden llegar los urbanistas que sugieran conformar el tejido urbano con edificios que resulta una mejor solución que muchas casas dispersas ocupando las laderas de las montañas.

Henry: o sea que es posible pensar que estas zonas en un tiempo, no se podría decir ahora si en un corto o mediano plazo, le podrían retribuir a la ciudad por sus mejores condiciones.

Carlos: lo que se le ha dicho a COMFAMA es que ya habría que entrar a pagar unas obligaciones urbanísticas, el modelo hay que terminar de perfilarlo, yo sugiero sugiero que hay que hacer una inmobiliaria social para esta actividad.

Henry: porque yo modele una Unidad de Actuación Urbanística – UAU en el polígono de Andalucía, a partir de la información del comportamiento de la oferta inmobiliaria; se cruzaron datos de los valores de compra de terrenos de los años 2002, 2004 cuando se estaba ejecutando el metrocable, del año 2007 cuando entra en operación y en el 2011, fueron 3 periodos de lectura para identificar las tasas de valorización y encontré que

²⁶⁷ COMFAMA es una caja de compensación para empleados y una de sus divisiones operativas se encarga de construir vivienda para estratos poblacionales de bajos recursos económicos.

²⁶⁸ La empresa Pórticos es una de las 5 constructoras mas importantes de la ciudad de Medellín

dicho comportamiento fue superior a la valorización promedio del resto de la ciudad, comparado con tasas de crecimiento de estratos 3 y 4 (estratos socio económicos de población medio alto); mi interés por analizar este comportamiento es porque el municipio esta generando una plataforma territorial con condiciones urbanas para que entren a operar otros agentes o promotores de vivienda privados, que es lo que me estas validando.

Carlos: si.

Henry: como me lo estas manifestando con COMFAMA y que a futuro pueden llegar los de CAMACOL.

Carlos: inclusive ya vino una delegación chilena y dijeron, están las condiciones para hacer muchos mas edificios con la condición de conservar a la población, que es algo que no tiene resistencia social.

Henry: entonces se puede pensar que el municipio puede obtener a futuro unas tasas de retorno de la inversión ya hecha.

Carlos: de retorno si, no necesariamente para recuperar toda la inversión; hay que recordar que se trata de una recuperación de una gran comunidad que hoy hace uso por ejemplo del sistema de movilidad del metro.

Henry: lo otro, es que esta es otra forma de hacer ciudad, esa era la ciudad negada, la ciudad oculta e informal y distante de la ciudad formal. **De alguna manera es validar que los instrumentos de planificación, gestión y financiación existentes permitan el desarrollo del suelo con adecuados estándares urbanos y mejores condiciones de habitabilidad y sostenibilidad en esas zonas de origen informal.**

Carlos: pues ahora lo que vemos son mas de 30 edificios ejecutados, es que se trata de intervenciones urbanas y la meta es que se pueda desarrollar en el pie del cerro de Santo Domingo, 60 nuevos edificios, ese seria el máximo logro para reubicar un número importante de familias. Desafortunadamente se ha entendido que hacer gestión del suelo es salir en la búsqueda de lotes y más en Medellín que los lotes escasean permanentemente; ese tema de escasez de tierra va a abrir la discusión en la revisión del POT de la posibilidad de ampliar el perímetro urbano; entonces los constructores solo ven posibilidades de desarrollo de ciudad en los lotes baldíos, y si eso llegara a pasar, afectaríamos los procesos de mejoramientos de barrios y de la renovación urbana. El modelo como producto inmobiliario popular y la metodología para desarrollarlos ya existe, ya se lo entregamos a la ciudad.

Dany Granda Jaramillo

Abogado Investigador

Grupo de investigación Derecho y Territorio

Universidad de Antioquia, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

“...si ahorita en la revisión estamos tratando de que el POT pueda reglamentar sus propios instrumentos digamos de regularización, pero desde una perspectiva mucho más tendiente hacia la gestión y no tanto en la planificación. Digamos que la ciudad es muy buena planificadora, pero a veces cuando vamos hacer las cosas es donde nos pegamos ¿cierto?; entonces, hay que seguir planificando pero obviamente hay que pensar más en la gestión y pensar más en la gestión cuando usted tiene la manera o busca la manera de vincular al dueño de los suelos a la intervención...”

Henry: El objetivo principal de la investigación es identificar las políticas públicas, que incidieron en la progresiva consolidación y regularización de los barrios autoconstruidos y de origen no formal, en este caso, el caso de estudio que es la comuna Nororiental, pero lo planteamos como toda una noción mucho más general y de pronto si tienes conocimiento lo enfocamos a esto. Y caracterizar si estas políticas miradas con perspectiva, podrían perfeccionarse, es decir; ¿Qué se ha hecho?, ¿Cuáles han sido los correctivos que se han venido aplicando? Y desde tu experiencia ¿Cómo debería hacerse? ¿Cómo podría perfeccionarse una metodología alternativa de regularización de estos barrios, para incorporarlos a dinámicas económicas formales del suelo? ¿Que pretendo yo?, pretendo demostrar que el estado hace un esfuerzo muy alto desde el punto de vista de la inversión y para el caso de los PUI, que se derivan de un plan de desarrollo (2003, 2007), donde dicen: bien, la ciudad tiene que reconocer estas zonas y la forma de reconocerlo es trasladar una serie de capital importante público, se toma la decisión y son proyectos integrales porque abordan diferentes dimensiones desde lo urbano, sin embargo se sigue pensando o digamos que como el marco es un estado protector, un estado que algunos defienden que es una deuda social del estado que viene de muchas partes, muchos defienden eso, sin embargo lo que se está preguntando es que esta inversión está mejorando los estándares urbanísticos de forma importante y que está dejando un escenario urbano listo para ser reconocido como ciudad formal, proceso de la regularización que trasciende el título, la legalización, regularización y el reconocimiento. Entonces, está dejando toda una plataforma instalada con muy buenas características, sin embargo desde el punto de vista de los instrumentos fiscales de la ciudad, como por ejemplo el catastro, sigue considerando la zona de comercio estrato bajo, estrato dos. Entonces, la realidad es que según las mediciones que hemos hecho, el comportamiento desde el punto de vista del suelo, del valor del suelo alcanzado, estándares tan altos, tasas de valorización tan altas, que son comparables con el comportamiento de estratos tres y cuatro. Pero la fiscalidad municipal lo sigue calificando dos. Entonces he ahí un desvío desde el punto de vista del recurso público que de alguna manera el ejercicio académico es ese, llamar la atención, o sea, no estamos identificando como una anomalía o en el sentido que no podría llamar si equivocado, yo lo que quiero demostrar es que hay una condición que alcanza el territorio tan buena, que todavía no se da el paso para tomar una decisión de política pública de que pueda absorber, llámese impuestos, llámese contribución, llámese normas u obligaciones urbanísticas, que de alguna manera el mercado del suelo si lo está demostrando, entonces la hipótesis es que con la incorporación progresiva de procesos de inclusión socio-espacial, que es lo que ha hecho el estado en estos sitios, es posible lograr en el tiempo, en la regularización, la aplicación de instrumentos de planificación, gestión y financiación del suelo que están definidos por Ley. ¿Para qué?, para alcanzar mejores estándares de habitabilidad en esta zona de desarrollo urbano incompleto y proponer un fundamento de ley que reparta equitativamente las cargas y beneficios, o sea, estamos en el punto, donde dimos el paso de toda la mejora urbana y mejora de estándares, pero no hemos dado el paso de orientar responsabilidades, es ahí el punto. Y lo último que te voy a decir, son dos preguntas que tengo: ¿Cómo se comporta ese suelo, una vez regularizado, a partir de la definición de las nuevas variables normativas, de usos, densidades, aprovechamientos y esa relación público-privada? Y ¿Cómo lograr que en Medellín esos instrumentos de planificación, gestión y financiación, permitan el desarrollo del suelo con lo adecuado que esta el suelo urbanístico? O sea, que de aquí en adelante, esta plataforma ya este instalada, el suelo tenga la posibilidad de aportar. ¿Cómo se aporta?, mediante la definición de normas,

mediante la definición de participación, o sea ¿Cómo ya definir que esa ciudad ya es formal y que ya pase y se considere ni estrato ni uno ni dos, sino que se considere como estrato tres, muy difícil que llegue cuatro. Sin embargo, podemos estar muy cerca a que ya inversionistas privados se interesen en la zona, y de hecho, desde el punto de vista del uso, ya se genere oportunidad de negocios de 24 horas, de altas rentas. Entonces, según tu experiencia que has vivido en estos procesos ¿Cuál podría ser tu mirada en este sentido, cuando lo tuyo ha sido desde el derecho y la relación de tenencia del suelo, digamos que eso ha venido demostrando las cosas? Empecemos por identificar, si como todo ese proceso de política pública que ha incidido en la consolidación de los barrios. Yo leí en el documento PRIMED Hasta el año 92, donde casitas de la Provincia entre el año 56 se volvió CORVIDE, entonces, empiezan hacer unas intervenciones. Un poquito es como desde tu experiencia, inclusive sin profundizar mucho, es ¿Cómo ha visto ese proceso de política pública para intervención de barrios informales?

Dany: yo he visto siempre esa política desde una perspectiva de un Estado que llega tarde, el estado llega tarde y llega con intervenciones a veces muy puntuales, el antecedente más remoto que tenemos es el de las casitas de la Providencia, que luego se volvió CORVIDE que es el que más conocemos acá en la universidad. CORVIDE fue una entidad pública, que se volvió pública cuando casitas se convierte en CORVIDE, que intentó implementar toda esta política pública en la ciudad en el mejoramiento integral de barrios. Al final CORVIDE se enfocó más en la tenencia, en el aspecto de la tenencia, la gran trampa con la que todas las políticas del estado caen. Es confundir el asunto de la irregularidad con un problema relacionado principalmente con la tenencia del suelo y eso ya se ha demostrado que es un error, la irregularidad tiene más variables que considerar y la tenencia es solo una. CORVIDE, intervino la periferia, por decirlo de alguna manera, de la ciudad hasta el año 2000, que fue que se entró en liquidación. Digamos que ese trabajo de CORVIDE tiene para nosotros un rasgo general y es, habían dos maneras de CORVIDE intervenir y era: una directamente a través de proyectos, nuevos desarrollos implementados por ellos, urbanizaciones de ellos, pequeñas.

Henry: ¿tipo Limonar?

Dany: tipo limonar o tipo las de la Noroccidental esas de Aures, Alfonso López. Hay varias urbanizaciones pequeñas en el Santander. Y lo otro era comprar mayores extensiones a los terratenientes que entre los años 50 y 60, habían iniciado procesos de loteo y subdivisión a mayores extensiones, y habían iniciado procesos de formalización a su manera también dentro de la informalidad

Henry: o sea, que cuando uno lee a Gloria Naranjo en el libro Medellín en zonas ¿estos son urbanizadores piratas?

Dany: para mí no hay, depende de cómo usted entienda urbanizadores piratas, para mí Medellín no ha tenido propiamente un urbanizador pirata, como si lo ha tenido Bogotá. Para mí el rasgo central del urbanizador pirata es que precisamente este urbanizador, no solo incumple las leyes, la norma que tiene que ver cómo te señala el municipio como debe estar subdividida la ciudad, cual es el procedimiento para lotear y luego vender, sino que además tiene un rasgo y es que por lo general no es el dueño del suelo, es un apoderado, un testaferro o es simplemente un avivato. Medellín no, porque Medellín es un proceso adelantado inicialmente por los dueños de la tierra y lo que uno encuentra más notorio es que las familias muy ricas, los Cook, en el caso de la Nororiental fueron muy importantes, los Restrepo también en toda la Nororiental, Gloria Restrepo que fueron los dueños inicialmente de todo; los Arroyave, y también Jesusita Vallejo.

Henry: o sea que eran grandes predios.

Dany: eran grandes predios, grandes fincas de la época, que empiezan por la presión obviamente del borde expandido de la población que llega buscando un lugar donde asentarse, hace que esta gente en algún punto decida lotear e inician un proceso más o menos formal e incluso nombran su apoderado, ponen su oficina y empiezan a vender a cuotas los lotes, que lo que pasa es que estas familias, muchas nunca alcanzaron a pagar todo el lote y por eso muchas se quedaron sin escritura, sin embargo uno encuentra todavía un porcentaje alto de un 30-40% de los predios actualmente ocupados por ejemplo en la Nororiental (hay algunas estadísticas en el libro) donde uno encuentra que esos alcanzaron a adquirir un título de propiedad, proveniente del propietario inicial

Henry: con compraventa

Dany: con compraventa

Henry: ¿y se elevaba escritura?

Dany: y se elevaba escritura pública. Incluso en partes muy altas de la nororiental como María Cano Carambolas y lo que es hoy San José de la Cima, que eso era de Gloria Restrepo y alcanzó hacer unas 1.500 ventas públicas por escritura pública y en el año 50

Henry: pero... ¿Estos señores propietarios no adelantaron una licencia en la época de un urbanismo, sino que iniciaron un proceso con una asesoría o con un conocimiento de base para el tema del loteo?, porque igual dejaron vías, áreas públicas mínimas, en relación a lo que se espera en un proceso de urbanización, pero las dejaron

Dany: exactamente, sí. Algunos eran urbanizadores formales como el caso de los Restrepo como Gloria Restrepo o lo que antes fue Laico, en lo que la esperanza hoy en día parte de Santo Domingo, es decir ellos si eran urbanizadores formales. Otros, un poco más antiguos, para mí no son propiamente urbanizadores piratas, fue un proceso de urbanización irregular, que de todas maneras no cumplía con todas las normativas de la época, pero no son urbanizadores piratas.

Luego, por lo que ocurre siempre, estos procesos quedan incompletos, el propietario inicial muere, luego sus herederos no continúan con esa labor, luego eso se vuelve un gran problema para sus herederos.

Henry: con los compromisos adquiridos por la comunidad ya no se sostienen.

Dany: exactamente, ya no se sostiene en el tiempo y es ahí donde entra el Estado, el estado entra a través de CORVIDE y adquiere esas mayores extensiones por precios a veces muy altos y a veces más justo, pero las adquiere con el fin de continuar ese trabajo.

Henry: O sea ¿en ese punto se llamaba titulación o legalización?

Dany: titulación, lo que pasa es que siempre hay una confusión con esos términos. Hoy en día es titulación, pero en esa época, incluso en la política pública y en la norma se le llamaba legalización de títulos.

Henry: ¿Más enfocado a lo jurídico? Es decir, tenga claridad de su tenencia, relación de tenencia predio-propietario. ¿No se estaba hablando nada de lo urbano?

Dany: exactamente, nada de lo urbano.

Henry: o sea, ¿Qué ese pensamiento duro varias décadas?

Dany: sí, ese pensamiento duro casi hasta los 90 diría yo, en los 90 ahí si se empieza con el PRIMED a pensar en el problema de la informalidad también desde los demás atributos de lo formal. Se promete espacio público, toda la infraestructura que requiere el hábitat digno, por decirlo de alguna manera. Entonces, CORVIDE compra eso e inicia un proceso de titulación muy complicado, porque eran procesos otra vez en notaría, pero antes había que identificar que se había y no se había titulado. Y nosotros hicimos

después lo mismo con lo que nos dejó CORVIDE y ha sido un problema complicado porque obviamente no ha sido sencillo identificar con toda esa extensión quienes tenían título y quienes no lo tenían; porque que hay transacciones de los años 50 donde el registro de instrumentos públicos funcionaban a partir de libros viejos y no se manejaban archivos magnéticos y por eso es complicado, porque muchos de esos negocios, como todos los de María Cano Carambolas, todavía se encuentran en el viejo sistema de registro. Hay gente allá que tiene escritura pero no sabe, donde los primeros ocupantes tenían escritura, pero los actuales descendientes todavía no lo saben. Entonces CORVIDE adquiere todos esos predios y empieza en los procesos de titulación y digamos en los 90, se encuentran CORVIDE y el programa PRIMED, que van trabajando de la mano, mientras uno se encarga de toda la parte de la falta de título y resolver el problema de la tenencia, los otros se encargan de trabajar en los aspectos de mejoramiento constructivo para lograr ahí ciertos estándares institucionales. Esa política funcionó más o menos bien en los años 90.

Henry: o sea, eso fue en 1992-96 y se continuo en el 97-2001

Dany: exactamente, en la década de los 90, que para mí, es donde se ve la intervención del Estado en estos lugares se ven decisiones claras, y se ve presencia del Estado en todos los barrios, al menos en la periferia.

Henry: es muy reciente, la época de los 90.

Dany: ayer.

Henry: exacto, mira todo lo que nos demoramos entender y tomar decisiones, o porque para entender que eso hacía falta y como aceptamos que hace apenas 20 años empezamos la discusión, cuando ya para la época teníamos una ciudad desbordada y con múltiples problemas de asentamientos urbanos informales.

Dany: sí, toda la legislación, incluso el problema de la reforma urbana es un problema serio en el año 89, es decir entrando a los 90, también ayer, toda la legislación, salvo algunas sobre titulación de baldíos que son muy viejos, como la Ley Tocaima del 57, y todo lo que es la política del subsidio, salvo eso, las leyes ultimas de la reforma urbana y los instrumentos para la gestión de este tipo de suelos son todos nuevos, a partir de la ley novena. Entonces desde ahí usted encuentra una pista que no había una política muy clara para entender y que esto no era visto todavía como un problema, que pudiera ser atendido de una manera distinta y no fuera a través de la policía.

Henry: del desalojo y la confrontación.

Dany: entonces uno diría que una política pública sobre intervención en estos asentamientos se encuentra en los noventas. Antes, por ende, la experiencia de Moravia, es muy particular, porque hay intervención en el 85, con la agencia de cooperación alemana, pero son experiencias muy puntuales. Salvo eso, uno no encuentra una política, que digamos no es mi fuerte las políticas públicas, pero una política pública si requiere, si implica una decisión clara del estado que uno no percibía, al menos en lo que era literatura no se alcanzaba a percibir.

Henry: entonces, ¿la ciudad se desbordaba, se desbordaba, se desbordaba y la administración pública pensaba en lo formal, en lo legal y en la norma?

Dany: sí, y atacar desde los estándares que impone la legalidad, sacar ese problema de la informalidad, ¿cierto? No era un asunto muy claro. Entonces digamos que ese es, para mí, el cambio realmente y en los 90 empieza a situarse una política pública de intervención y de asentamientos irregulares más clara, porque al menos superamos esa preocupación por el título y empezamos a vincular mejoramientos constructivos y barriales, que eso en ultimas si empieza a apuntarle más al problema, a apuntarle más al núcleo del problema.

Henry: porque cuando uno lee a Carlos Torres, que digamos que el identifica la decisión desde lo público de hacer ese primer proceso de legalización, no garantizaba de que el programa viniera acompañado de intervenciones de mejoramientos en vías e infraestructuras urbanas; simplemente estaba orientado era al saneamiento. Pero que el Estado estaba un poco más preocupado porque ese saneamiento fuera vinculado a elementos de tipo contributivos, desde el punto de vista del catastro, desde el punto de vista de que todo ese parque inmobiliario empezara a representar una garantía para los propietarios, es decir, se empezara a movilizar un poquito el recurso, que expone Hernando De Soto, el peruano, que dice que adelantar cualquier tipo de programa de este estilo, multiplica por mucho la base del recaudo.

Dany: si, todavía creemos eso, cuando venía la gente del ministerio acá a la universidad a exponernos su procedimiento para titulación de predios, siempre nos mostraban ese proceso de titulación como un programa que permite el aumento de la base predial de los municipios y que por supuesto mejoraba sus ingresos.

Henry: más económica y de recaudo que social, toda la conversión que hay que darle a la orientación desde el punto de vista de enfoque, para llamar a toda esa comunidad que la ciudad lo reconoce, así tenga otra cara frente a ellas.

Dany: exactamente, para mi ese fue el salto que dio Medellín con respecto al resto del país, e incluso Medellín apostó en una época mucho más fuerte al mejoramiento constructivo y barrial, que a la titulación. La titulación la tuvo abandonada desde el año 2000 que se liquida CORVIDE, al año 2006 que nosotros la tomamos. Y durante ese tiempo uno si encuentra muchas de estas intervenciones del PUI, ¿el PUI cuando es?

Henry: el PUI, comenzó con los primeros planteamientos en el 2002, con la compra de tierras 2004 y entrada en operación 2007, al menos el metrocable y este jalona la propuesta de intervención urbana. Porque inicialmente era el concepto de movilidad, el concepto de integrar esa zona de la ciudad a un sistema de transporte metropolitano, pero inclusive el metro cable no fue pensado como un proyecto urbano integral, el PUI fue pensado cuando ya se tenía el metro cable. Entonces empieza a operar a partir del 2007, se ve como toda una oportunidad para empezar entonces hacer las propuestas, inclusive van haciendo intervenciones en andenes y otras cosas, pero ya luego se piensa en la relocalización de viviendas, se piensa en parques lineales, se piensa en equipamientos de mucha más jerarquía y ya se identifica como todo un escenario de oportunidad para el municipio.

Dany: si, para mi lo que ha sido difícil en esta intervención, al menos desde la perspectiva de la titulación, que es la que de pronto más conocemos, y también se aplica ahora con la regularización. En cuanto a la titulación ha sido mantener esa intervención en el tiempo y lograr que un sector completo tenga saneada su problema de tenencia, ese es un proceso muy dispendioso, muy complejos, donde ni en particular en los años 50s, 60s, 70s, ni CORVIDE en los 80s, 90s, ni ahora el municipio de Medellín directamente ha logrado terminar. Nosotros entregamos más o menos 8.000 títulos y todavía hay asuntos y hay una parte importante del suelo que todavía no logra sanear esa tenencia del suelo por muchas razones. Y tenemos obviamente el gran problema de los asentamientos en suelo no urbanizable que es ese el gran hueco de la titulación.

Henry: claro, porque eso ya se convierte en una carga adicional, porque hay que buscarle una solución y la solución es a través de la reubicación, ¿a costo de qué?... del recurso público.

Dany: no hay otra opción, es decir, todas las normas prohíben cualquier intervención pública en suelo no urbanizable. Ese seguirá siendo un gran hueco, porque ni siquiera es tan problemático los asentamientos que están parcialmente ubicados en las vías y en

algunos espacios públicos, pero en suelo de protección no urbanizable, eso sí es el gran problema; y ahí hay unas estadísticas también usando esa terminología de la brasilera Raquel Rolnik, que ella define como la urbanización del riesgo, nosotros intentamos en los barrios que intervenimos medir cuanto era, digamos una cifra del 42% de los predios en esos barrios estaban ubicados en suelo no urbanizable. Es muy alto, una problemática muy fuerte.

Henry: ¿este trabajo hasta que época coge?

Dany: este coge 2006-7-8 y 9, ese es el problema, más o menos nosotros llegamos a identificar el 40% de predios en zonas de riesgo, que es muy alto.

Henry: porque eso tendría que vincularlo el municipio a otro tipo de cesiones. Por ejemplo, el decreto este del 2007 de ámbito de reparto...

Dany: el de ámbitos de reparto que eso se quedó ahí.

Henry: pero se quedó en decreto.

Dany: exactamente, eso se expidió y no se volvió a hablar de eso.

Henry: ¿2007?

Dany: sí, 2007, 2008.

Henry: o sea, se han dado ideas, o se han abierto espacios de discusión que finalmente se convierte en la política pública, pero ¿porque eso no avanza?, o ¿lo catalizan proyectos de mayor jerarquía? En este caso digamos parques lineales, ¿Cómo podría entender uno eso?

Dany: yo pienso que de todas maneras es un problema tan grande, que digamos no se alcanza en un esquema de reparto no se alcanza a resolver en la intervención de la Comuna; cualquier proyecto, cualquier PUI, financieramente no soportaría si se incluye digamos...

Henry: una carga adicional.

Dany: una carga de reubicación fuerte, yo pienso que eso ahí habría que resolverlo en el mismo sitio.

Henry: es un poco de lo que se ha venido haciendo con el programa de Juan Bobo, que son edificios puntuales, que resuelven el desalojo de la liberación de ciertas áreas que desde lo ambiental tiene un aporte muy importante, muy valioso, pero que siguen siendo acciones muy puntuales digamos a una escala muy baja, se reubicaron de 10 a máximo 20 familias por edificio.

Dany: si usted tiene un problema de estos, donde digamos que el 30-40% está en esa situación, eso no se resuelve de esa manera; si usted no logra como ciudad, generar unos sistemas de reparto, donde la ciudad formal, construida, el mercado, digamos, se logra trasladar parte de esos recursos, eso es imposible, es porque el estado, por más que tenga sus Empresas Públicas de Medellín²⁶⁹ no le alcanza la plata para...

Henry: no, y la operación de los programas es muy lenta.

Dany: exacto, entre otras cosas, descontando la parte de los recursos.

Henry: estamos mencionando que desde el punto de vista de saneamiento de la tenencia de predios, llevamos varias décadas...

Dany: y no hemos terminado ...

Henry: exacto.

Dany: y faltan cosas ...

²⁶⁹ Las Empresas Publicas de Medellín – EPM, apoyan financieramente al municipio en diversos programas y proyectos de intervención pública; por ejemplo el plan de bibliotecas que adelanto la ciudad hace unos años.

Henry: entonces, a partir de ahí, obviamente esto es una cosa que evoluciona, es decir, si vos saneas, una cosa es sanear el título del suelo (el lote) y otra cosa es que sobre el vas a encontrar 4, 5, 6 familias.

Dany: exacto

Henry: nosotros hicimos un sondeo en un micro territorio en Andalucía, el área de influencia del metrocable, y encontramos lotes de 200 metros hasta con 12 nomenclaturas; o sea que están mostrando una alta subdivisión en la construcción.

Dany: ¿Cómo 12 unidades inmobiliarias pues?

Henry: 12 unidades habitacionales. Entonces, mientras una preocupación va por un lado, que es el tema del suelo, se le están abonando otras dificultades: El tema de la subdivisión, que sigue siendo informal. ¿Por qué?, porque hay unas que van construyendo el fin de semana y que van construyendo sin licencia y que de todas maneras, así haya una claridad desde el punto de vista espacial, el tema ya de volver eso claro, legal, va a representar otro costo adicional.

Dany: claro, es decir, el camino a la legalidad no es tan sencillo y sobretodo porque los estándares del POT, sigue siendo muy restrictivos, y aun después de la regularización, siempre la norma tiene que fijarse un tope máximo, para el reconocimiento, entonces no te reconozco sino hasta tres pisos, dos, uno, dependiendo ¿cierto?

Henry: y la norma pone tres pisos y la comunidad está en cuatro.

Dany: exactamente.

Henry: porque es lo mismo que está pasando en Moravia ¿cierto?

Dany: entonces, es gente que se queda todavía por fuera de la norma, entonces digamos que ahí todavía seguiremos estamos ante un fenómeno de irregularidad o informalidad visto desde las construcciones.

Henry: bueno, entonces como ya con este panorama general uno diría: listo, tenemos legislación, desde el año 89, desde el año 1997. Mencionan un panorama de instrumentos que siempre se plantearon en todos los escenarios y cada que se revisa un POT, lo primero que se hace es la matriz de instrumentos, o sea que existen los mecanismos. Sigue siendo entonces de voluntades políticas, porque vemos tan limitada la ejecución real de que eso con la intención que tiene un instrumento de mejorar condiciones habitacionales que se refundan en lo social. ¿Por qué sigue siendo tan limitada la aplicación de por ejemplo algo tan básico como ámbitos de reparto? Claro, según tu experiencia, ¿Cómo entiende uno eso? O sea ¿Qué le hace falta al municipio cuando desde el texto y desde la reglamentación existe la herramienta, porque no logramos dar el paso de avance y resolver tantas problemáticas urbanas?

Dany: es decir, yo creo que pese a que Medellín todo el mundo lo reconoce por sus grandes avances, comparativamente ¿cierto? uno si alcanza a percibir que hay cierto, no desprecio, pero si digamos el uso o el recurso a los instrumentos cada vez digamos disminuyendo.

Henry: más rezagado

Dany: más rezagado. Y lo mismo con la valorización que se usó tanto y luego apenas,

Henry: admirado por toda Latinoamérica

Dany: todo el mundo fascinado con el instrumento, la aplicación y lo dejamos tanto tiempo quieto. Apenas estamos tratando con tanto tiempo de revivir. Es lo mismo que pasa con los demás instrumentos, y digamos que en el fondo con todos esos instrumentos, lo que buscan es básicamente eso, que es una falencia de esta ciudad, es que no hemos logrado crear un sistema de gestión que permita el reparto de cargas y beneficios, pero en todos los ámbitos. Digamos, no solo en el ámbito de un plan parcial, donde seguramente es más claro, pero digamos en ámbitos más amplios, no hemos

logrado eso. No lo hemos logrado, para mi es falta de voluntad política, más porque eso implica digamos una operación y una presencia del Estado muy fuerte.

Henry: y unos compromisos que se tienen con la comunidad.

Dany: y unos compromisos también muy fuertes.

Henry: mira que cada vez que se inicia un programa cualquiera que sea, llámese legalización, regularización, la comunidad siempre lo entiende como que le van a cobrar más impuestos.

Dany: exactamente.

Henry: entonces, alguna vez pusieron una idea que me lanzo el director de catastro Iván Darío Cardona, me dijo: “Es que a las comunidades de los barrios informales urbanos hay que entrar con mucho tacto, haciendo pactos”. Entonces no es tan sencillo la medición, que uno diga que la valorización fue del cuarenta y algo por ciento, un comportamiento más alto que en el resto de la ciudad en cuatro años, o sea, hay que entender el fenómeno mas allá, uno ubicado en un sector con unas problemáticas desde hace muchas décadas y que incorporan todo un ámbito social muy fuerte, donde vos tenés que entrar a sostenerte en esos pactos; mire, yo le hago la intervención con recurso público, pero entonces no le toco todavía el tema de los impuestos.

Dany: Y más todavía que esta el peso que tiene el discurso que imperó en los 80 y 90 sobre la deuda social, y es que el Estado esta es saldando una deuda, entonces digamos no se vería muy bien, llevar esas intervenciones a un ámbito donde el recaudo podría generar algún equilibrio.

Henry: lo que pasa es que esa deuda del estado también es una deuda que tiene una dimensión que se refleja en lo local, en lo zonal, pero tiene una dimensión muy alta porque son migraciones rurales de hace mucho tiempo, problemáticas de todo el país, que se vienen a intentar resolver en los barrios. Uno entiende que para la administración pública tomar ese tipo de decisiones, por algo nos tardamos décadas en entenderlas, pero que de alguna manera también hay que ir dándole una nueva mirada, otra evolución en el sentido de la comprensión, porque las lógicas urbanas son otras, es decir, decisiones políticas, decisiones normativas desde el punto de vista de herramientas e instrumentos, pero comportamientos locales y dinámicas propias. Entonces son una mezcla muy compleja, simplemente lo que uno intenta en un trabajo académico, no es más que la medición y relación desde el punto de vista de política pública y evolución en el tiempo. Entonces, como uno dese la investigación puede decir o recomendar o sugerir o de alguna manera procesar toda la información para que dé como la luz del camino para otro tipo de mirada ¿cierto? digamos que el propósito del trabajo es ese; o sea, más que decir que debe ser calificado como un estrato tres o la tasa impositiva debe ser en vez del 7, el 8, 9 o 10, cierto; sino que es una cosa que uno trata de mostrar en un sentido obviamente en un ámbito muy espacial, muy urbano, pero que tiene toda una connotación muy social, muy política, muy étnica, cultural; se trata de un conjunto amplio de variables que hay que entender.

Dany: claro, y uno alcanza a entender de todas maneras, esa posición del estado, como por ejemplo la del director de catastro y es que de todas maneras también es claro que después de estas intervenciones hay un gran porcentaje de población que no alcanza a asumir los costos de la legalidad y se excluyen ¿cierto? Es un fenómeno que no solo se está dando solo después de esto, sino que en general, tanto el proceso urbano que genera desplazamiento, gente que digamos ve mejoradas las condiciones a tal punto que eso influye en el costo de la vida.

Henry: desde el año 92, lo menciona el PRIMED con su primera evaluación y dice: aproximadamente un 5% de la población se expulsan.

Dany: no pueden con los costos del programa, eso es una barrera, y ahora lo estamos viendo, entonces es complicado también si usted aumenta la carga fiscal no se va el 5, sino el 10, el 20.

Henry: lo que si se podría de pronto recomendar a manera de como una mirada del Estado es en ciertos eventos. Por ejemplo, yo le planteaba al doctor Cardona del catastro, le decía: mire, que tal si se genera un mecanismo en el momento de la venta, que tal si se genera un mecanismo donde hay tantas unidades prediales, entonces este propietario ya tiene un comportamiento de rentista del suelo, esa lógica ya tiene un peso importante en los barrios regularizados; y hay forma de medirlo, con los mismos servicios públicos, con la misma nomenclatura, pues con la dinámica de la zona ¿cierto? O sea, habría que tener un ejercicio más de seguimiento y de poder identificar esa realidad, pero de todas maneras seguirá existiendo las familias con un recurso muy limitado, que me lo decía el mismo doctor Cardona, a la familia no le suben el salario porque viven a una cuadra del metro cable; pero la familia si, en el momento de la venta, que vive al lado del metro cable le duplica el precio.

Dany: lo duplican, sí.

Henry: y los arrendamientos todos subieron, ¡pero todos!

Dany: un poco de la plusvalía, como usted percibe efectivamente, digamos una ganancia, eso es una manera de comparar plusvalía a través del predial.

Henry: si, de pronto como recomendar, o sea, la idea es todo el proceso digamos del pensamiento de pensamiento como lo mencione al principio y como nos imaginamos nosotros que debería ser el desarrollo urbano, como esa doble ciudad, esa doble realidad, desde los ámbitos territoriales, desbordaron cualquier expectativa o cualquier posición o pensamiento de planificación. Simplemente ya tenemos obligaciones de una realidad muy compleja y que hemos intentado resolverlas y lo otro es como enlazar una cosa con otra, es decir, como va evolucionando en el tiempo, pero también en una realidad hoy, cual podría ser el mecanismo entonces de tener unos puntos de equilibrio.

Dany: exactamente, ese es sobre todo es muy complicado cuando aún no hemos logrado que estos instrumentos que tenemos funcionen del todo ¿cierto? porque ya hablando en términos de las regularizaciones las del Decreto municipal 564, de las que ha hecho Medellín, los niveles de ejecución de esa regularización son muy bajitos en términos de porcentaje. Todos de los que por ejemplo de las que están adoptadas de la centro Oriental parte alta, si no es a través de lo que se está haciendo en el PUI y los cables, el tranvía en Ayacucho, digamos que en la regularización como tal, los proyectos, es decir las intervenciones tipo PUI, absorben proyectos que están en la regularización, pero no es que la regularización una vez formulada y adoptada por decreto, tenga un doliente propio, alguien que este ejecutando esos proyectos, que es lo que debería hacer el ISVIMED.

Henry: es por la temporalidad de la administración públicas?

Dany: Puede ser por la temporalidad, pero en últimas, algo está fallando en ese instrumento, en la regularización de asentamientos del Decreto 564, que no se está ejecutando si no es vía pública.

Henry: ¿Ese es el vigente?, ¿el 564?

Dany: El 564, quedo vigente solo para efectos de regularización

Henry: ¿de qué año?

Dany: del 2006, porque ese era solo el 2006. Yo creo que el 1469, deroga todo, menos la parte de legalización de asentamientos.

Henry: ¿y el 1469 era de que año?

Dany: del 2010, que ese es el que tenemos ahorita.

Henry: ¿es el vigente?

Dany: el vigente

Henry: ¿entonces se mezclan los dos?

Dany: si, para efectos de legalización de asentamientos y reconocimiento seguimos con el 564, todas las demás actividades se manejan con 1469 del 2010. Entonces ese instrumento, es un instrumento que Medellín lo ha usado y lo ha usado, pero que también tiene mucho problema, entonces no hemos logrado unos porcentajes de ejecución altos. Primero porque estábamos por ejemplo en la Nororiental, planeación contrató y lo hizo la universidad ya dos veces, ha contratado la regularización, primero con el ITM²⁷⁰. Después nosotros hicimos la actualización y aún después de todos esos ejercicios no han podido adoptar un instrumento de planeación.

Henry: o sea que, que se le entrega a la administración pública, ¿una actualización de documentos?

Dany: si, se le entrega digamos un planteamiento urbanístico actualizado, unos proyectos, un acto administrativo, unas normas para hacer reconocimientos en el sector.

Henry: ¿toda una propuesta?

Dany: Una propuesta, y ellos, digamos la administración, es la que tiene que adoptar eso por acto administrativo y ejecutarlo ¿cierto? y eso no ha ocurrido

Henry: y ustedes como grupo interdisciplinario que veo la participación del tema cartográfico ustedes entregan todo un paquete, o sea, asociado ¿cierto?

Dany: es que entregamos todo listo para que el estado simplemente lo adopte por decreto. No ha sido posible, pensamos que en parte por la escala, es decir, se han estado haciendo regularizaciones de digamos de comunas, aquí es muy grande, estamos hablando de una intervención que puede ser del tamaño de un municipio unos 100 mil o más habitantes.

Henry: Ciertamente, más de 130.000 personas dicen en el documento del PUI de la nororiental.

Dany: Es que eso es una ciudad, entonces eso parece, en estos días me decían en planeación: "Usted por que hicieron una regularización de eso, eso parece un plan zonal, o sea, es que la escala es muy importante.

Henry: Con todos los otros elementos de complejidad, con todas las variables; una cosa es hacer un plan zonal en el resto de la ciudad.

Dany: y otra cosa es hacerlo allá. Entonces las que parecen que funcionan, las regularizaciones que parecen que funcionan, son regularizaciones más a escala de barrio, micro, donde usted puede hacer intervenciones que se notan y que logran hacer un tejido de ciudad más claro. Porque esas intervenciones, esos proyectos urbanos, esas propuestas para una comuna, digamos terminan en la misma escala.

Henry: y lo otro es que la comuna absorbe, cuantos barrios puede tener una comuna?

Dany: y el comportamiento tan disímil.

Henry: y cada límite barrial tiene unas condiciones muy claras, desde el punto de vista de grupos sociales, desde el punto de vista de lógicas, desde el punto de vista de relación con el territorio ¿cierto?

Dany: y lo otro que estamos haciendo mal, es que antes de la regularización es muy importante hacer digamos, esta legalización. La legalización en términos como la entiende el decreto 564 es: coger una mayor extensión e identificar los predios públicos, los privados y hacer digamos el re loteo; el re loteo hay que volverlo hacer, porque si

²⁷⁰ El ITM es el Instituto Tecnológico Metropolitano, institución de educación superior a cargo de la Alcaldía de Medellín.

usted no tiene eso, o no tiene la manera de vincular al propietario de ese suelo, cualquier ejercicio de regularización queda en el aire.

Henry: para terminar Dany, tu recomendación. O sea, todo eso que has venido recorriendo en el tiempo, lo que han dicho, no se toman las decisiones, o sea, acabaste ya como con ese tema de conclusión que dice, mire, la regularización debe hacerse a una escala determinada, o sea, como remataría con esta conversación, desde el punto de vista de la experiencia, o sea, cuál sería la recomendación para la administración pública.

Dany: bueno pues, yo lo que he visto, e incluso eso lo intentamos acá, ya después lo mirarás si tienes tiempo. La regularización es un instrumento que hay que seguir utilizando, es decir, es una política absolutamente necesaria que hay que seguir implementando; que hay que seguir depurando, es decir, hay que depurar la legislación, no necesariamente a nivel nacional, el mismo POT puede,

Henry: ¿incorporar?

Dany: si ahorita en la revisión estamos tratando de que el POT pueda reglamentar sus propios instrumentos digamos de regularización, pero desde una perspectiva mucho más tendiente hacia la gestión y no tanto en la planificación. Digamos que la ciudad es muy buena planificadora, pero a veces cuando vamos hacer las cosas es donde nos pegamos ¿cierto?; entonces, hay que seguir planificando pero obviamente hay que pensar más en la gestión y pensar más en la gestión cuando usted tiene la manera o busca la manera de vincular al dueño de los suelos a la intervención, o cuando el Estado es dueño de esos suelos, libremente y previamente hace una división de lo que definitivamente es espacio público y espacio privado y luego puede hacer una intervención más certera. Lo otro es que la escala, tiene que irse repensando, esas escalas de las regularizaciones de comunas, no funcionan, las que funcionan son las de escala más barrial. Lo otro es que hay que seguir vinculando las tres dimensiones de la informalidad. O sea, hay que superar digamos ese enfoque legalista de la tenencia y una cosa que no hemos hecho, que todavía estamos en Medellín muy mal, que ISVIMED está medio entendiendo, y es lo del mejoramiento tendiente al reconocimiento o a la legalización de la construcción, es una cosa que es fundamental; y que, tiene que ver con lo que usted decía, como se da el siguiente paso para lograr esos desenglobes, por decirlo de alguna manera, pero previamente hay que hacer mejoramientos, porque sin mejoramientos es muy difícil cumplir con las normas de reconocimientos en curadurías.

Henry: Se queda hasta ahí.

Dany: Si.

Henry: Y eso es lo que está pasando ahora en Moravia.

Dany: nada mas la norma sismo resistente, pone una barrera gigante para acceder a eso, entonces hay que seguir pensando en eso. Y lo otro es que lo que hay que mejorar es que digamos que el conjunto de entidades públicas encargadas de esto: EDU, ISVIMED, Planeación, tienen que buscar una manera de gestionar los proyectos que surgen de estos estudios de planificación.

Henry: o sea, ¿Un poco más participativa?

Dany: no, es decir, porque estas regularizaciones, lo que hacen es que presentan una cantidad de proyectos uno por uno y lo llevan a las fichas del banco de proyectos municipal, pero realmente no hay como un doliente de esos proyectos y no se termina por ejecutar y una regularización en términos del pie de la regularización como una intervención urbanística en un asentamiento, requiere necesariamente que los proyectos se ejecuten, pues porque sin proyecto no hay...

Henry: ¿y eso se desactualiza cada año?

Dany: y cada año se desactualiza, porque cada año, digamos, cambian todas las variables del proyecto y las condiciones.

Henry: y mayor hacinamiento. El PRIMED lo decía en su documento: “estamos generando todas las condiciones para una mayor densidad”

Dany: exactamente.

Henry: o sea que eso sigue. O sea, eso está claro desde el punto de vista del impacto.

Dany: y lo otro lo aclaramos ahorita Henry, y es que sin una implementación de un sistema de gestión pensando en el reparto de cargas a nivel de ciudad, es muy difícil lograr revertir completamente el proceso de informalidad acumulado por 50 años, es que la carga debe ser pensada como una carga de ciudad. Si uno fuera incluso más estricto, debería pensar en un sistema de reparto de cargas a nivel metropolitano, porque de todas formas Medellín absorbe muchos de los problemas de los municipios del área, bueno es muy complejo, porque Medellín también aporta problemas a los demás municipios, entonces eso es una discusión que nunca acabar. Al menos resolviendo un poco la escala de ciudad, se podría pensar en que eso podría funcionar, sobre todo por la carga tan fuerte que representa la reubicación de esos predios que definitivamente no se pueden intervenir porque está prohibido.

Henry: que no se pueden legalizar.

Dany: no, el estado ahí no puede meter un recurso diferente que no sea para la reubicación de las personas.

Henry: o sea, que seguirá siendo una carga representativa desde el punto de vista del costo. O sea, no social sino del costo de llevar a cabo o ejecutar las formulaciones adecuadamente.

Dany: bueno, y lo otro es que también con esa perspectiva de como entendemos las zonas de alto riesgo o el riesgo, que eso tiene que cambiar, y eso está cambiando y hay que re evaluarlo, entonces puede que no sean tantos o puede que con ciertas obras no sean tantos.

Henry: o identificar los mecanismos de mitigaciones, ya hemos visto por ejemplo, Adriana González nos contó que el proyecto de La Herradura, en la zona de Moravia, era considerado un suelo de riesgo y ahí hicieron edificios de 10 pisos; riesgo hasta qué punto y cuál sería el costo, porque la plata esta es para abajo, pilas a 15 metros.

Dany: exactamente.

Henry: yo creo que también hay que mirar otras condiciones de ciudad, específicamente el suelo, la re densificación que se ha venido dando en la ciudad en la última década, como se resuelve o como se dan alternativas. Y lo otro definitivamente es que las tasas de crecimiento vayan bajando, se vayan moderando, porque estas ciudades capitales absorben y se convierten las receptoras de las problemáticas regionales.

Dany: entonces más o menos por ahí iría la cosa, es lo que hemos venido pensando.

Henry: bueno Dany, muchas gracias.

Dany: con mucho gusto.

LUIS FERNANDO GONZALEZ

Profesor Asociado Escuela del Hábitat Facultad de Arquitectura
Doctor en Historia
Universidad nacional de Colombia sede Medellín

“... uno tendría que plantearse en realidad lo de políticas públicas. No todo lo que se define por norma a escala municipal o nacional son políticas públicas, entonces la normativa persé no define una política pública y en ese sentido uno diría que no ha existido unas verdaderas políticas públicas en el tema de la problemática de la informalidad urbana en las ciudades colombianas, y siendo Medellín una de las ciudades donde con mayor énfasis y con más antelación se ha tratado de intervenir en esos territorios”.

Henry: La primera parte sería identificar ese tema de política pública local. La incidencia y la transformación de los territorios para después enlazar como con unas recomendaciones, la lectura que vos has tenido en el tiempo, de como ha venido transformándose los distintos barrios de ocupación informal de la ciudad y cuales serían desde el punto de vista tuyo, académico, como investigador, como historiador en estos temas urbanos, las recomendaciones que le harías a una administración. Porque de alguna manera hoy la mirada es más como de entender, de acompañar, de darle una solución pero un poco en conjunto con la comunidad, o sea no tanto en el asistencialismo institucional que se ha aplicado en ciertas ocasiones ni tampoco la posición policiva que de alguna manera se implementó en algún momento donde las invasiones llegan atacadas, o las toman de terreno atacadas con una represión policiva bastante fuerte. Entonces es como partir este pensamiento tuyo en esos dos momentos. Es un poco el tema de lo que has leído sobre política pública y más adelante sobre que penas vos, cual podría ser un camino adecuado, cual podría ser desde el punto de vista institucional como una línea que reúne una serie de condiciones favorables para buscar un poquito el equilibrio, la responsabilidad desde el desarrollo urbano.

Luis Fernando: Es que es grueso, es grueso porque uno tendría que plantearse en realidad lo de políticas públicas. No todo lo que se define por norma a escala municipal o nacional son políticas públicas, entonces la normativa persé no define una política pública y en ese sentido uno diría que no ha existido unas verdaderas políticas públicas en el tema de la problemática de la informalidad urbana en las ciudades colombianas, y siendo Medellín una de las ciudades donde con mayor énfasis y con más antelación se ha tratado de intervenir en esos territorios.

Henry: Cuando hablas de que la norma persé no genera una política pública. O sea, ¿la intencionalidad del Estado ha llegado hasta qué punto?

Luis Fernando: La intencionalidad del Estado muchas veces llega simplemente a definir una normativa.

Henry: Un documento, una Ley.

Luis Fernando: Un documento que en parte parcialmente se desarrolla con una institucionalidad, con una reglamentación posterior y una ejecución. Voy a poner un ejemplo, uno de los grandes problemas que tenemos nosotros y tú lo has dicho es de suelos y para ver suelo urbano tienen que haber tierras y la ley de reforma urbana contempló el banco de tierras y nunca en ninguna ciudad ha operado un banco de tierras.

Henry: Un poquito lo que se aproximaba a un banco de tierras es lo que hizo Luis Pérez con la compra de tierras de Pajarito, pero no era la intencionalidad de Luis Pérez.

Luis Fernando: Precisamente era hacer un banco de tierras y era estrato 5. Iba hacer un desarrollo urbanístico, no era un banco de tierras en el verdadero sentido de la palabra, ni había una institucionalidad que definiera eso, y eso es en toda parte y eso lo hemos dicho muchas veces. Por ejemplo, en el tema patrimonial, se los dije en la reunión de comisión expertos, ustedes van hacer un proyecto muy hermoso, pero eso no sirve para nada, porque no es una política pública, ustedes lo que hicieron fue un estudio muy bueno, se enojaron los arquitectos, pero es bueno, no estoy diciendo que no es bueno, de diagnóstico y de que se puede hacer y a partir de esto eso no operó sobre las otras acciones, sobre el plan de ordenamiento territorial en sí, diseños urbanos, ¡nada! Y entonces no pasó nada, entonces se deja y mucha gente sigue pensando que lo normativo por sí es suficiente. Lo normativo con una institucionalidad que puede ser de leyes tampoco es suficiente. Entonces política pública involucra también esa corresponsabilidad con los sujetos que son parte de esa política, entonces en ese sentido no ha habido unas verdaderas políticas públicas y cuando se han intentado se han roto los esfuerzos, abarcan de pronto uno o dos periodos y caen, y esa ruptura genera unas des economías y un problema grave institucional, porque no se ha entendido que la burocracia técnica es un capital humano y es un capital económico que forma parte de esa construcción de las políticas públicas y se interrumpe cada determinado tiempo. Entonces lo estamos viviendo en este momento, lo vimos con el PRIMED, se acabó con Luis Pérez, se tuvo que volver hacer un esfuerzo y levantar en administraciones Fajardo y Alonso Salazar y en esta administración del alcalde actual Aníbal Gaviria se rompió. Entonces esa ruptura que es digamos son políticas a golpe de ariete entonces vuelve, caen, vuelve, cae, y eso también impide que hayan políticas públicas, yo creo que la estructuración, de unos equipos técnicos, de un capital humano y un capital tecnológico porque eso es una tecnología administrativa, es una tecnología del territorio, es una tecnología de la intervención que forma parte de ese gran capital para una política pública entonces por eso he señalado que han habido acciones pero no políticas públicas.

Henry: Y esas acciones se convierten en programas, con una temporalidad de una administración que cumple una meta y que se convierten en indicadores de gestión.

Luis Fernando: Exactamente, con importantes avances que llegaron en los últimos años en ese sentido, porque hay una cosa que Medellín ha aprendido de las experiencias de hace muchos años a entender los procesos. ¿Cómo procesos? Ocurre por ejemplo, Medellín siempre se debatió entre el asistencialismo y la acción de la administración pública y durante mucho tiempo se jugó en esos dos campos de tensión. Yo lo señalaba en la conferencia pasada que el asistencialismo desde la institucionalidad religiosa, por ejemplo Casitas de barrio de Jesús, pero es muy curioso porque tienen el mismo fundamento cristiano.

Henry: El antecedente de CORVIDE.

Luis Fernando: Sí, pero “Casitas de la Providencia” es de la administración pública, en cambio barrios de Jesús, era de la institucionalidad religiosa, pero los dos tenían el mismo correlato de fondo casi que caritativo. Porque llamarse Casitas de la Providencia no era un acto gratuito, es un poco el imaginario y la ideología de la clase diligente. Pero después eso cambia a un fondo de rehabilitación de barrios que ya es empresas públicas, pero que es parcial en aspectos infraestructurales y pare de contar.

Henry: Obras públicas por acá y empresas públicas por allá.

Luis Fernando: Si, obras públicas manejó un poco a través de las Juntas de Acción Comunal que fue la época, porque cuando Casitas de la Providencia y barrios de Jesús es a finales del 50 y en los 60. Ya después en la administración de Carlos Lleras

Restrepo con las juntas de acción comunal, obras públicas se apoya mucho en la acción comunal para hacer intervenciones en sectores, en calles sobretodo. Y mientras el fondo de rehabilitación acueducto, alcantarillado e instalaciones eléctricas va habilitar. Pero pasa, lo interesante ahí es el discurso, pasa del mero hecho caritativo a entenderlo que la administración municipal debe ser responsable del proceso de incorporación a la formalidad.

Henry: Entonces hasta ahí es asistencialista.

Luis Fernando: Sigue siendo asistencialista durante muchos tiempos, ya con digamos con los discursos contraculturales, incluso claramente subversivos, desde la teología de la liberación, los curas rojos, muchos aliados con sectores de izquierda armados en los 60. Estamos hablando fundamentalmente previo al CELAM, al congreso episcopal latinoamericano que se reunió en el 68, yo te recomiendo que te leas este texto, Medellín rojo, que es muy interesante porque es ese periodo. Ese periodo marca un proceso muy fuerte de sectores contraculturales claramente en posiciones de apoyo a los sectores populares para ocupar, invadir grandes áreas.

Henry: ¿apoyo?

Luis Fernando: Si apoyo claro tácito del padre Mejía, del padre Díaz, de sectores que pertenecían a la teología de la liberación del frente unido de Camilo Torres y que terminan algunos siendo del col honda del padre Valencia Cano que murió en el accidente en el año 69 y que se habían reunido después del CELAM, por CELAM, pero que marcó un hito urbano y esa asociación con sectores armados, el padre Vicente Mejía era Pro, casi que él ni se le acusa y de hecho hay varias monjas, que fue famoso, una monja norteamericana del Mary Mount y de otros que participaron en ese acercamiento hacia los entonces populares y a los sectores militantes armados de izquierda.

Henry: O sea que era una especie de acompañamiento.

Luis Fernando: Claro, entonces por eso incluso la oficialidad todavía hace más efecto a los sectores católicos, y cercanos al poder conservador y liberal pero desde la oficialidad, entonces es un panorama muy complejo y bastante contrastado y entonces de ahí viene también una acción, que muy pocos han estudiado cuando hablamos de corresponsabilidad de la comunidad hemos dicho que hay una experiencia desde la institucionalidad oficial y también hay una experiencia comunitaria de llegar, apropiar suelo, entender dinámicas, leen las administraciones municipales también y entienden que en Medellín ya hay una larga experiencia y eso si usted coge los mapas de informalidad de Medellín siguen siendo los mismos durante todo el tiempo. Y entonces que pasa con las comunidades que tienen memoria, que tienen redes parentales, que tienen capacidad de resistencia, capacidad de demanda, capacidad de exigencia, entonces, eso no se ha estudiado. A no ser el lado que lo mira de manera romántica, lo idealiza o lo exalta pero no de un lado ajeno de éticas políticas y cierta moralidad para entenderlo y decir, bueno aquí también habido, entonces uno se exalta por ejemplo a ciertos tipos que entendieron esa lógica del mercado y se volvieron grandes terratenientes urbanos o facilitadores de dinámica, etc. o sectores con memoria que han ido prodigando todos esos procesos, mire que siempre la lectura ha sido desde un lado y no del otro. Mientras la institucionalidad aprendió y pasó de la caridad al asistencialismo y después entendió que tenía que verlo desde otra faceta que fue más técnica con una multidisciplinariedad que es la experiencia de PRIMED, de Moravia, etc. Donde iba de la lógica del suelo, desde la legalización del suelo hasta mejoramiento de las condiciones ingenieriles y de permanencia in situ y de transformación geográfica y todo ese proceso es de ese proceso multidisciplinario de los 70. Ya en los 70 comienza esa visión donde

la academia que no había tenido un accionar muy fuerte comienza hacer determinante. La Nacional y la Bolivariana, la Bolivariana durante mucho tiempo estuvo muy centrada en hacer arquitectura moderna, ellos siempre han sido arquitectos...

Henry: Proyectistas.

Luis Fernando: Proyectistas, casas de clase media, clase alta, pero eso no indica que algunos casos hubiera interés de mirar muy aisladamente esas problemáticas. Pero de la Nacional, con un discurso que también tiene que ver con la ideología de los sectores académicos de ese momento, del materialismo histórico, desde el marxismo, desde lo popular, entonces más coadyuva a todo ese proceso. Y ahí tiene que ver también el CEHAP, cuando todo ese proyecto de Gilberto Arango de Moravia es muy determinante

Henry: en los años 80?

Luis Fernando: En los 70. Es que la escuela del Hábitat, ya ha participado en dos momentos de Moravia, un primero donde estuvo Gilberto Arango, que fue el primero que destacó la GTZ alemana, etc. Que aquí hay una memoria de eso y un segundo momento; incluso nosotros hemos estado en tres etapas porque ahora estamos en otro proceso y de hecho yo creo hay una larga memoria de credibilidad de un nuevo Moravia y hay relaciones, todavía hay gente que se acuerda de eso. Pero entonces ya la academia y no solo de la Nacional, hay desde la planificación, etc. Se hace entender que son unas acciones multidisciplinarias que tienen que ver con los procesos urbanos que con otra condición muy importante que en los 50 y los 60 hubo reubicación porque éramos fundamentalmente en el centro como lo era la alpujarra, estación villa, como Tenche en Belén al lado del cerro motivara, fueron expulsados y llevados y trasladados a las periferias que fue en parte culpable de la dinamización de esos suelos, porque ahí fue que se hizo, por no planificar se llevan una parte, pero no planifican el resto y a los dos o tres días ocuparon otras zonas, mire que es muy curioso que donde usted va a trabajar Andalucía, Popular 1 y Popular 2, Casitas de la Providencia estuvo a este lado y Pablo Sexto a este, y entre este y este, dejaron toda la cuenca casi disponible, con un carácter bien especial, estas eran mini casas, vendían los que recibían esto y le compraban al loteador en la cuenca áreas más grandes, porque eran más pequeñas las mini casas y compraron una vaina más grande aquí al pirata y desarrollaron esto. Entonces, ¡por Dios!, esa falta de visión territorial y eso lo voy a conducir ahora a otra cosa. Entonces, mire que políticas públicas, había una reubicación pero no había una visión del territorio.

Henry: Y el detonante de esa reubicación eran esos sitios donde se hicieron intervenciones públicas o cuales eran las razones para reubicar.

Luis Fernando: Primero, porque estaban en el centro de la ciudad.

Henry: Pero ¿eran suelos privados?

Luis Fernando: Eran suelos privados y unos suelos públicos, Estación Villa eran suelos públicos, pero la Alpujarra eran suelos privados. De hecho la administración pública convocó a los privados haciéndoles ver que si ellos liberaran el suelo podían venderlo mejor para hacer el mismo centro administrativo y ellos los privados pusieron plata para Casitas de la Providencia junto con Empresas Públicas y la Alcaldía.

Henry: era otra bolsa para la reubicación?

Luis Fernando: Sí, exactamente, y eran otra bolsa. Estación Villa, era un público, había que liberar el ferrocarril, todo eso, y ahí se desarrolló posteriormente la Minorista, todo ese enredo. Y Tenche, eran privados también y así otra serie porque eran muchos barrios más.

Henry: ¿Pero era porque había un objetivo particular en su momento? ¿Para desarrollar otros proyectos?

Luis Fernando: Desarrollar otros proyectos y había un problema insufrible para la clase indigente, cómo nosotros estamos progresando, era la zona cerca al centro y nosotros ¿cómo así que estamos progresando y a las pocas cuadras tenemos esta miseria? Esa miseria no la erradicaban pero si la escondían o la llevaban más lejos, pero no se dieron cuenta con eso que estaban incentivando otros procesos allá. Entonces mire como se enlazan las cosas y ellos mismos ellos fueron factor detonante...

Henry: Y ¿ahí marco la década del 60, 70?

Luis Fernando: 50 el traslado, 60 el desarrollo de los sectores por ahí alrededor, invasiones y el desarrollo de las grandes urbanizaciones del instituto de crédito de nivel territorial que fueron los 60 fundamentalmente, 12 de octubre, Francisco Antonio Cea.

Henry: Que después llego Altamira?

Luis Fernando: Si llegó Altamira y todo eso, pero es el mismo proceso porque ya no era el municipio como Casitas de la Providencia, sino la institucionalidad nacional a partir de hacer casas y casas. Pero en los 70 se descubre una cosa que es clave, con Moravia y todo eso, comienza a discutirse desde la academia, es decir, no es el traslado, es la permanencia in situ y ya viene el cuento del mejoramiento, entonces ya no es rehabilitación de barrios, sino mejoramiento buscando más integralidad. Desde eso ya viene el cuento de mejoramiento integral, barrial, que fueron las primeras experiencias que implica la permanencia in situ. Cuando hablamos de los PUI y del mejoramiento barrial actual, toda la memoria de Medellín viene de ese proceso.

Henry: Y que inicia básicamente con identificar la legalidad del título de propiedad

Luis Fernando: En unos casos si y en otros casos no, Moravia fue uno de los casos donde se trabajó desde la legalización de predios, eso fue clave allí, legalización de predios. Mejor dicho, la redefinición del loteo con el nuevo urbanismo que se planteaba partía de la legalización de predios que era el primer paso para el mejoramiento posterior.

Henry: Listo, porque hay diferentes etapas o se ha entendido de diferente forma. Primero es la relación de tenencia predio-propietario, eso ya da como una primera base para identificar que posibles instrumentos se pueden generar, si la intervención, si la legalización de construcciones o la legalización del barrio y ya una generación posterior vino la regularización de los diferentes atributos urbanos.

Luis Fernando: Sí, eso es cierto, pero Moravia fue así, en los sectores de PRIMED, ya que lo estas señalando que fue también muy fundamental en ese sentido. Lo otro es ese proceso de singularidad del urbanismo de montaña que habla Carlos Montoya que es muy importante, que tiene que ver con toda la experiencia PRIMED, con la infraestructura acomodadas a la escala y a las condiciones, que yo siempre he señalado que es un avance notable, pero con muy pobre arquitectura y muy pobre urbanismo.

Henry: No, y que se dejó todo el camino preparado, toda la plataforma para densificarlo más. O sea, uno de los elementos que más he identificado yo fuertes y que marcan este tipo de intervenciones o programas, ha sido que como no son permanentes en el tiempo sino por la temporalidad, y al abandonarlos dejan toda la infraestructura pública y que se traslada a lo privado en el sentido que mejoran toda la habilitación de ese.

Luis Fernando: Pero es que ni siquiera las administraciones la piensan así, la administración piensa que están haciendo una acción pública, con unos recursos públicos que tienen unos desencadenantes en el suelo urbano que van a generar unas plusvalías, que deben generar retorno a la administración pública y entonces es muy grave eso porque nunca se piensa en eso y si uno no les dice no lo captan, o pasa de soslayo, pero un momentico, venga a ver que va a pasar con esto, estas intervenciones, y eso es lo que va a suceder por ejemplo en los jardines circunvalares en el cinturón

verde si ocurre, es lo mismo, el mismo error, la misma desatención, la misma falta de ajuste al control del suelo urbano porque está más centrado en el control del perímetro, que en el control del suelo que debería ser, pero claro, como no tenemos políticas de suelo, no tenemos políticas públicas de suelo urbano.

Henry: Es que eso es un tema que tiene muy poquito de discusión. O sea, digamos que los primeros instrumentos los planteó la ley 9, del año 89, se empezaron a hacer discusiones década de los 90 y algunas intervenciones, pero está claro de que los municipios no adoptaron, o sea no reglamentaron los instrumentos, lo acabaste de decir y eso ya todos lo sabemos. Y en la década del 2000, empezaron hacer intervenciones que han venido sobresaliendo y que han venido generando un marco positivo en la ciudad, y son intervenciones muy recientes.

Luis Fernando: Claro, pero como no está previsto eso va a suceder, entonces mire en el mismo territorio en que vos estas trabajando, como se generaron unas rentas de suelo urbano o el proceso de ejecución de unos proyectos de vivienda supuestamente para beneficiar a unos habitantes que estaban viviendo en condiciones infrahumanas. Los trasladan allí y lo que hacen es potenciar unas mejoras en los sectores aledaños. Este mismo es el producto de la acción del metrocable, exactamente por el mismo sector y le generan unas rentas impresionantes no previstas, primero porque hubo un proyecto, a mí me parece muy gracioso cuando la oficialidad comienza hacer la narrativas de sus proyectos. Cuando se hace el PUI, el PUI es un resultante y eso no le quita valor como instrumento de intervención del territorio.

Henry: y el impacto positivo que genera.

Luis Fernando: Pero en la narración histórica rosa, es muy diferente a lo que sucedió en realidad. Cuando se plantea el metrocable, se lo plantea es el metro, nadie más lo había pensado. Eso sí, lo pensó Luis Pérez.

Henry: por la comunidad que beneficiaba.

Luis Fernando: mire, esa es la trampa, Luis Pérez pero no el Alcalde, sino el ingeniero de nombre homónimo que trabajaba en el metro

Henry: pero se lo apropio el Alcalde.

Luis Fernando: yo conocí a Luis Pérez ingeniero en el metro y con él me entrevisté y él fue el que me mostro el proyecto del cable.

Henry: ¿antes de hacerse?

Luis Fernando: Antes de hacerse porque nosotros estábamos trabajando, yo estaba trabajando como coordinador del área del componente planeación del parque Arví y a raíz de eso yo me di cuenta que estaban planteando unos cables que subían a las laderas. Y pensé, si suben allá, ¿por qué no conectar? casi que puedo decir entre comillas que yo soy el responsable del cable, en el plan yo fui el que lo expuse. Entonces yo me entreviste con Luis Pérez y el me presentó la propuesta y yo dije: ¡Maravilloso! Pero la propuesta era una movilidad vial urbana, ellos no tenían ninguna intención urbanística, solo movilidad, origen-destino, un cable, hay que demoler y pasar. Entonces, todo lo que sucediera abajo en proyección ellos no lo contemplaban

Henry: Porque esa no era la finalidad.

Luis Fernando: No era la finalidad, entonces resulta que este Luis Pérez se lo oferta a los candidatos de la alcaldía, el que ganara lo tenía que ejecutar. Entonces la historia rosa nos la cuenta de otra manera. Primero, Luis Pérez ingeniero le pasa la bola a Luis Pérez Alcalde porque ganó la alcaldía y ese fue el que la ejecutó, después Luis Pérez Alcalde le deja la pelota a Sergio Fajardo, porque tienen un problema grave, no hicimos urbanismo, entonces hay que hacer urbanismo en el área aferente del corredor del metrocable. Entonces ahí aparece el boulevard, todas estas cosas. Pero después de

esto, aparece “esto hay que conectarlo”, y entonces aparece el PUI, el PUI es una consecuencia, no una metodología de planificación previa. Es el resultado posterior, muy inteligente, muy sagaz, y después se ve desde el otro lado.

Henry: Lo supieron aprovechar.

Luis Fernando: Claro, entonces, ¿Qué sucede?, que todo este proceso y tiene una incidencia sobre un sector muy grande en el cual en todo lo que se contempló, se contempló urbanismo, intervenciones e inversión pública sin una sola tasa de retorno. Vamos a suponer la deuda social, pero después de que se hace todo el urbanismo, por ejemplo, por el boulevard se generaron unas plusvalías muy fuertes.

Henry: Y cambio de uso.

Luis Fernando: Todo, cambio de uso de actividad residencial a comercial, todo eso. Entonces ¿Dónde están las familias que estaban beneficiadas? Uno tiene que preguntarse que todos los que fueron beneficiados por el boulevard ¿permanecieron y son los dueños de los locales? Habría que preguntar, para poder matizar una presunción que está haciendo uno, que un alto porcentaje fue expulsado, le fue comprado para poder montar estos grandes, porque que se creó un corredor comercial muy fuerte. Que ya la planificación tiene que comenzar a prever, la planificación tiene que prever que esas intervenciones urbanas con esas características definen un nuevo uso del suelo urbano, como le está sucediendo al boulevard de Castilla, como le está sucediendo al corredor del metroplus de Manrique, de Palos Verdes para allá, todo eso, entonces es la misma pregunta, entonces sobre el mismo sector que se está estudiando, usted encontrara tres temporalidades diferentes en donde se desencadenan procesos de plusvalías, de rentas del suelo, nunca previstas, que no generaron tasas de retorno a la administración pública y que siempre han generado mayores inversiones una y otra sucesivamente sobre el entorno.

Henry: ¿Y que otro instrumento tiene el municipio aparte de la actualización catastral?

Luis Fernando: No más, y además que eso es a machetazo venteadado, afectando sin prever los procesos de una progresividad mayor ni una sensibilidad frente al reconocimiento de los procesos de ahí. Entonces, mira eso a groso modo lo que yo veo, que no existe, pero hay otra cosa que yo señalo en términos de políticas públicas y de suelo, lo planteo y en estos días lo dije en la conferencia de Empresas Publicas y a los dos días salió un artículo en el espectador, exactamente, qué bueno que lo pensé. Si y entonces mira, nosotros nos hemos concentrado en la normativa, si nosotros tuviéramos claro una política pública de suelo urbano, no estaría centrado en fortalecer el suelo urbano en Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla. Porque siempre está pensado es en términos de las ciudades aisladas, haga de su autonomía territorial esto, pero debe ser pensado en una política nacional integrada, articulada con la economía. Entonces resulta, que no va alcanzar nada y vamos a tener el mismo discurso de Camacol de cada año de que hay que generar suelo urbano, entonces por qué no se lo genera en Apartadó, Chigorodó, por que no se lo genera en otra parte.

Henry: Quítele la presión, bájele la presión a Medellín.

Luis Fernando: Genere equilibrios territoriales, una política del suelo urbano responsable, sinérgica, buscando disminuir presión de los suelos de las grandes ciudades y generarlas en las ciudades intermedias que no costeras, porque acuérdesse que por el cambio climático, las ciudades costeras, Cartagena ha sido una de las que más ha sufrido, Santa Marta, etc. Se ha mostrado que hay 900 kilómetros lineales de playa ya afectados y Cartagena ya la cota de inundación prontamente subirá a 1,5 en los procesos de los barrios de Leo y todo eso. Pero además, teniendo en cuenta la política del suelo tiene que estar de la mano de la economía. Entonces dice Juan Pablo Ruiz, y

lo muestra en el banco mundial, vale más transportar una tonelada de mercancía de Bogotá a los puertos del Caribe 88 dólares, de Bogotá a Buenaventura cuesta creo que 64, algo así, de Buenaventura a Singapur, cuesta esa misma tonelada vale 60, nos cuesta mas.

Henry: Como lee uno eso entonces?

Luis Fernando: Que la economía nuestra se crea antieconómica, y vamos hacer unas grandes inversiones en autopistas porque las industrias que tenemos en Medellín o en el cercano oriente y en Bogotá y tenemos que llevarla a puertos

Henry: Tenemos que trasladar medio país

Luis Fernando: O tenemos que trasladar las industrias en la zona del Urabá en todo ese corredor del Caribe que estén a media hora, a una hora de los puertos, no en las ciudades costeras porque ya de por si se cometería el mismo error, sino en ciudades intermedias que estén a una hora, hora y media o menos, que son muy cerca porque además hay topografía que permite grandes autopistas de mayores especificaciones técnicas y entonces los factores de atracción se irán hacia allá, pero bajo la misma lógica del suelo, entonces una política pública ceria no la piensa en términos aislados, sino en términos de la ley de ordenamiento territorial del país de equilibrios territoriales, de sinergias, de bajas depresiones, pero nosotros siempre pensamos las políticas en términos de la lógica de CAMACOL, a ellos les choca mucho que yo les diga en el discurso Camacolero pero es que es la lógica rentista próxima, pero ellos no lo ven en la lógica del país. Yo me ponía a pensar hoy que son más inteligentes los inversionistas hoteleros, hoy veía, ¿sabe dónde están invirtiendo más plata en hoteles fuera de Bogotá y las grandes capitales? En Yopal.

Henry: La están promocionando normalmente, ¿Qué atractivo tiene Yopal?

Luis Fernando: Por la industria petrolera, los ríos, los paisajes, los morichales, el llano, pero no es el turismo. El público de ellos son los empresarios, los técnicos y todo lo que está asociado a la industria petrolera, pero esa es la inversión de los hoteles en grandes multinacionales que están haciendo allá. Entonces lo que quiero señalarte Henry es que una política de suelo, de suelo urbano, no es urbano aislado, no es mirarse al interior, tiene que ser sinérgica, en términos de suelo realmente, que concuerde con una política de ordenamiento territorial, de equilibrio territorial y con una desconcentración de la industria para generar posibilidades de otros sectores a una industria y una economía más equilibrada.

Henry: ¿Cómo enlazamos eso? Devolvámonos otra vez o ¿Cómo lo enlazamos digamos ese impacto? O cómo se comporta entonces, vos decís, mira la política debería ser esta, ya llegaste con el deber ser, pero digamos todavía concentrados en este tema de la informalidad?

Luis Fernando: Es que sigue siendo, como hay autonomías, los POT ¿Qué generaron? mayor autonomía municipalista, acuérdesse del tropiezo de los macroproyectos, mire los macroproyectos de vivienda de interés social, los MISN que chocan con el autonomismo municipalista, entonces ahí hay un grave problema y ese autonomismo municipalista es a la vez que perverso, facilitador de los procesos informales, en parte tiene que ver con esos procesos informales.

Henry: Los direcciona, los motiva o los permite?

Luis Fernando: En parte los permite porque como la lógica misma de que sigamos diciendo hay que solucionar todos estos problemas de informalidad y hay ciudades que cumplen con mejores propósitos de admisión, es que una cosa que es de otro orden, es que nosotros normalmente apuntamos... hay dos cosas, el factor de expulsión y el factor de atracción. Hay un factor de expulsión que es la violencia bipartidista en los años 40,

50, a violencia armada en los 90 por el paramilitarismo, pero a ellos no les dijeron usted se tiene que ir para Medellín, ellos se fueron para zona de proximidad, zona de redes parentales, zonas en donde el factor de atracción es mayor. Hay estudios que muestran que en la violencia bipartidista, contrario a lo que decían los violentólogos, el mayor porcentaje de la población que se asentaba en Medellín no venía expulsado por la violencia, sino atraído por las posibilidades de la industria.

Henry: Por lo que generaba Medellín como ciudad industrial y se generaba la presión.

Luis Fernando: Exactamente. En estos momentos, donde va una persona de esas, vamos para Medellín, porque en Medellín si usted analiza, una familia que llega en condiciones de informalidad, comienza a ser formalizado en menos tiempo que en cualquier otra ciudad en el país. ¿Y eso fruto de qué? De cumplir adecuadamente de lo que se le obliga, lo constitucional y las políticas territoriales de orden autonómico. Si hubiera una escala mayor como sinérgica de red, se generaría otra cosa sin caer en la dictadura. En el equilibrio sin caer en la dictadura del centralismo, dictadura centralista rusa, sino que necesitamos una política pública que equilibre el territorio. Algunos dicen, es que es el derecho a la movilidad o autonomía, sí, pero entonces como vamos a solucionar un problema de la magnitud por más que hagamos esfuerzos.

Henry: Es que Medellín es atractora de una serie de dificultades de región y hablamos de regiones expandidas, no solamente Urabá, sino también otras zonas que se le salen de las manos. En algún momento en alguna de las lecturas que hice, decía que a Bogotá llegaban dos mil desplazados por día. O sea, es una tasa que no puede manejar ningún municipio.

Luis Fernando: No la maneja nadie, y menos con los recursos, menos con la disponibilidad, ¡nada! Entonces si no hay otra cosa, decimos eso son los municipios, no, pero espere un momentico haber, parecemos entonces conviviendo gratis.

Henry: Perverso.

Luis Fernando: Entonces mire, siempre entonces todo el mundo lo enfoca allá, entonces o sea no hay que generar suelo urbano, pero entonces uno dice suelo urbano ¿dónde?

Henry: Pero nos quedamos ahí.

Luis Fernando: Pero suelo urbano ¿dónde?

Henry: Pero no lo enlazamos con los otros componentes que son de estructura macro.

Luis Fernando: Entonces claro, nos quejamos de que no nos aprueban los macroproyectos pero para concentrarlos en los mismos sectores urbanos.

Henry: Porque simplemente es un desvío de recursos, de un nivel nacional central, centralista, con una mentalidad de mejorar indicadores de gestión, entonces voy y comparto responsabilidades.

Luis Fernando: Exactamente.

Henry: Oíste Luis, un poquito pues porque yo sé que ya el tiempo es apremiante. Dentro de esa lectura que has hecho como un proceso histórico, cual debería, ya has hablado un poquito del deber ser de tener la visión mucho más amplia del territorio y la planificación. Para el caso de Medellín con esta experiencia que vos has venido acumulando, digamos ¿cuáles serían los mecanismos o instrumentos que podría adoptar la ciudad? desde el punto de vista de Ley tenemos muchos, pero en esa lectura de que el mensaje para estas comunidades debe ser un poco de la responsabilidad compartida, entonces digamos que es el discurso más reciente que he venido identificando. Es que esto es responsabilidad de todos, no solamente de todo ese legado histórico que ya lo hemos venido mencionando, sino que estamos en otro momento, hoy estamos en un año específico, en un momento específico de la ciudad y unas

problemáticas particulares. O sea, cual es esa corresponsabilidad que se debe establecer traducido en instrumentos para que se vuelvan aplicables y para que se puedan ejecutar para obtener qué tipo de resultados? O sea, vos como académico, como investigador, lo que has venido recogiendo en el tiempo. ¿Cuáles serían algunas alternativas que podría adoptar una ciudad?

Luis Fernando: Vea, puede adoptar lo que quiera y no lo va a solucionar, por las mismas tasas que hemos hablado de crecimiento demográfico, de desplazamiento de ocupación informal. Si usted mira en los estudios hacia el año 66 más o menos, creo que el 23 al 25% de la población de Medellín vivía en la informalidad.

Henry: El director de catastro ha dicho algunas veces que el 30 – treinta y algo por ciento de suelo urbano es de generación informal.

Luis Fernando: Claro, por eso, a eso quiero señalar, no lo hemos superado, yo le estoy dando el dato del 66 y generalmente siempre hay subregistro. El dato oficial es 23.3 % hacia el año 66. Si usted ve en los porcentajes actuales, si el director de catastro dice que es el 30%

Henry: En donde han quedado los esfuerzos?

Luis Fernando: En donde han quedado los esfuerzos, no alcanza nunca ningún recurso, ningún político

Henry: El déficit es acumulativo.

Luis Fernando: Es acumulativo, de hecho lo demuestran las estadísticas y si no es de orden cuantitativo sigue siendo de orden cualitativo que es tres o cuatro veces mayor que el cuantitativo. Entonces si por todos los esfuerzos que haga no hay sinergias, no hay una política macro nacional, ninguna ciudad solucionará el problema de informalidad urbana y tendrá factores de atracción que lo convertirán por siempre que las multiplican, eso por un lado. Ahora, eso no quiere decir que hay que seguir interviniendo y mejorando condiciones de habitabilidad. La experiencia ya se la saben del retorno, es decir un análisis del costo beneficio si desde la administración pública, coparticipa de procesos de grupos poblacionales para no incentivar ese proceso, es una política que vería, no quedarse en la experiencia de San Carlos, sino también mirarse, ajustarse, perfeccionarse y aplicarse con mayor magnitud, tanto entendiendo las corresponsabilidades, no solo de grupos comunitarios, sino de la sociedad civil, es decir, ONG y las administraciones publicas de los sitios de retorno. Por ejemplo, es una experiencia.

Henry: ¿La de San Carlos me dijiste?

Luis Fernando: Si de San Carlos, que fue muy interesante, gente que retornó y que a través de Empresas Públicas se coadyuvó a ese proceso de retorno, de acompañamiento y todo, de diseño de vivienda y programas económicos. O sea, es una experiencia que ha pasado de las más inteligentes, de las que se salen del marco más convencional es la de Alonso Salazar del retorno y el apoyo a ese proyecto que no se le ha dado el valor, puede que sea una experiencia piloto, pero hay que mirarla, así sea esa experiencia piloto.

Henry: Y seguirla.

Luis Fernando: Y evaluarla, y ahí la posibilidad de ver que tanto se puede hacer con otras comunidades, etc.

Henry: Era muy significativa en la ciudad, ¿casi desocupan todo el pueblo?

Luis Fernando: Eran unas veredas, hay retornos a Granada y hay retornos allá, pero eso requiere una política también nacional y no solo local. Pero es un intento desde Medellín que nadie ha visibilizado en su gusto a medida y analizada en las lógicas que

hay allí, porque eso podría ser contraproducente o no. Entonces vámonos todos para Medellín para que nos retornen.

Henry: O para que nos den una de las viviendas gratis.

Luis Fernando: Si, entonces una tiene que ser desde la política nacional. Dos, las experiencias de retorno en la relación costo beneficio pero entendiéndola, analizándola en sus implicaciones. Tres, otra vez innecesariamente tiene que retomarse el problema del banco de tierras. Esto hay que implementarse de alguna manera. Ahora, ya ahí uno no podría hablar del termino banco de tierras en suelos de expansión, sino banco de tierras de renovación, porque la política sigue siendo muy etérea sobre esos procesos de renovación y entregadas al privado, porque están entregadas al privado.

Henry: Y con una mentalidad de renta, nuevo producto, producto innovador.

Luis Fernando: Experiencia nueva, para la muestra un botón. En Medellín el proceso de Simesa, pero ahora con recursos públicos, con la avenida del rio entre la 30 y Chagualo, ese es el próximo proyecto de renovación urbana, donde le vamos a entregar toda la plusvalía con recursos públicos. Usted no se acuerda ese que van hacer para estratos 5 y 6, entonces como van a soterrar la avenida, que el primer tramo de lo que propuso la administración de Alonso Salazar que es desde Bello, tomando la experiencia de Santiago de Chile del rio Mapocho. Vamos a hacer el primer tramo experimental curiosamente entre la quebrada la hueso y la calle 30, y ya tienen diseñado el plan para todo el sector con parque.

Henry: Ya diseñaron todo el plan parcial.

Luis Fernando: Entonces estos pagos de tierra de renovación urbana en una visión publica con retornos, pero aquí faltaría la reglamentación de la plusvalía, que todo el mundo le tiene miedo.

Henry: Pero nadie se explica por qué Medellín no la tiene, y es muy lógico, los terratenientes y la concentración de la tierra.

Luis Fernando: Y nuestros amigos de por allí cerquita, de CAMACOL, y esa reglamentación de la plusvalía con el fin de generar tasas de retorno a la inversión, definiendo la reglamentación a la inversión pública, definiendo escalas en la misma estratificación, desde el estrato uno hasta el estrato seis, no solo para el estrato cinco y seis.

Henry: Es que todos ponemos?

Luis Fernando: Y crear una cultura ciudadana en términos de esas rentas de suelo urbano.

Henry: Y de compromiso, es que siempre están acostumbrados a que den la casita gratis. Claro, es que yo no sé cuánto retrocedimos, pero varias décadas.

Luis Fernando: Pero es que hay un problema muy grave, cual es la corresponsabilidad, una de las cosas más maravillosas que hay y se lo señalaba de unos para nombrar experiencias, estábamos hablando con el fondo de adaptación para el caso de Gramalote y yo le decía al coordinador del equipo técnico la semana pasada y a Juanita la asesora, le decía vea, una de las experiencias más bonitas de Moravia fueron los bonos territoriales, eso crea comunidad y crea corresponsabilidad. Carlos Montoya participó de eso, el aprendió de eso, compromiso, son tantas horas, hay banco de materiales, usted cambia bonos por materiales. Yo lo experimenté desde otro punto de vista en el Atrato medio, en el mejoramiento de sistemas aldeaños y se los dije a ellos. Nosotros íbamos a un proyecto de mejoramiento aldeano, cuando le dicen a usted mejoramiento aldeano, todo el mundo piensa en vivienda, nosotros no construimos ni una sola vivienda, hicimos un centro comunitario. ¿pero por qué?, ustedes no tienen cuando llega la gente una visita médica ni una unidad de salud, cuando llega para

actividades comunitarias, entonces mejor que hagamos esto. Eso sí, quienes participen de esto se les apuntan horas trabajo, para que se les entregue unos bonos que pueden redimir en tanques, pintura, materiales para que mejoren su vivienda

Henry: Y hay propuestas para eso?

Luis Fernando: Pero este proyecto era laboratorio de aprendizaje.

Henry: De capacitación?

Luis Fernando: Y ellos aprendían. Cuando terminamos este proceso y volví en el tiempo, las mejores casas eran de los que habían participado en el proyecto.

Henry: Por la capacitación y por el compromiso.

Luis Fernando: Entonces esas figuras de los bonos y del ahorros hora, de participación de la comunidad.

Henry: Pero lo estás diciendo Fernando, de acompañamiento, de personas que se convierten en unos asesores y unos expertos que van direccionando la forma de intervención, pero no le de la casa gratis.

Luis Fernando: No ni por el verraco, pero además esto es para unas escalas menores, en estas escalas mayores, urbano, esos procesos deben redimirse, no solo en el proceso de la vivienda, sino en proyectos productivos que vayan generando otros procesos, porque la inserción en lo urbano diferente a esto, diferente a esto, pasa por todo lo que hemos mencionado.

NELSON VALDERRAMA CUARTAS

Líder de Programa (E)

Unidad de Asentamientos en Desarrollo y Vivienda

Departamento Administrativo de Planeación Medellín

“ ... lo que te puedo decir del caso de Medellín, si ha habido procesos como de tolerancia, en los que nosotros desde el Estado, terminamos por la incapacidad institucional, tolerando unas situaciones de hecho, eso es una realidad, que se puede incluso documentar. Lo otro es que desde el ejercicio propio de la acción de planeación a mi modo de ver si han habido políticas, he vivido directamente las que tienen que ver con la Ley 388 del 97. Anterior a esas, digamos que las políticas eran curativas, más que planificadoras, curativas y sectorizadas”.

Henry: La intención Nelson, es que vos hagas un recuento lo más estructurado y sintético posible sobre el tema de las acciones públicas, porque algunas personas que he entrevistado me han dicho que política pública de vivienda no ha existido desde el municipio de Medellín.

Nelson: Eso es muy relativo.

Henry: Exacto, entonces vos, desde tu ejercicio, de la coordinación y desde ese bagaje que se ha venido acumulando en el tiempo ¿cuál es tu percepción?

Nelson: Hay una cosa, habría que mirar como quienes te han dicho que política pública no ha existido, porque detrás de esa afirmación pueden haber intereses. A mi modo de ver política pública si ha existido y siempre ha existido, es decir, nosotros hemos trabajado el supuesto que el hecho que no haya una política pública también es política pública. El hecho de que no haya una formulación específica también es una política pública.

Henry: ¿Es una decisión de la administración?

Nelson: Puede serlo, yo no puedo en este momento decirte a vos, ves que el hecho que en tal lapso de tiempo hayan habido migraciones internas o del campo a la ciudad, que se hayan poblado ciertos territorios y que nadie haya dicho nada, fue una decisión de quien tenía que tomar las decisiones, yo no puedo decir eso. Pero eso también puede ser deliberado, puede ser deliberada la situación de simplemente no decir nada. Hay latitudes donde se toleran las ocupaciones y es política pública, la política del Estado es que las personas vayan ocupando lo que puedan ocupar y después él llega con infraestructura, yo no te puedo decir que sea el caso de Medellín. Pero yo lo que te puedo decir del caso de Medellín si habido procesos como de tolerancia, en los que nosotros desde el Estado, terminamos por la incapacidad institucional, tolerando unas situaciones de hecho, eso es una realidad, que se puede incluso documentar. Lo otro es que desde el ejercicio propio de la acción de planeación a mi modo de ver si han habido políticas, he vivido directamente las que tienen que ver con la Ley 388 del 97. Anterior a esas, digamos que las políticas eran curativas, más que planificadoras, curativas y sectorizadas.

Henry: ¿A través de planes o programas específicos de intervención?

Nelson: Si, el caso Moravia, el caso PRIMED.

Henry: ¿En el 70 al 80?

Nelson: Moravia ha tenido tres fases, la primera fue en el 70, mediados de la década del 70, después entre el 83 al 88, después ya la fase de consolidación del plan parcial de mejoramiento integral, esas han sido las fases de Moravia, y en todas ha habido desocupación de la montaña de basuras, y en todas ha habido reocupación de la montaña de basuras.

Henry: O sea que los mecanismos han sido intervencionistas de una fase muy temporal, obviamente derivado de una administración pública, pero la medición, el acompañamiento o la evaluación de la acción no tiene como continuidad en el tiempo

Nelson: No ha tenido continuidad y ese es el gran problema. ahorita como cuando estabas esbozando la pregunta uno decía, hombre, política si ha habido que no ha sido sostenible, o mejor que la sostenía, mejor mas que sostenible, porque, no ha habido una sostenibilidad en el tiempo de las acciones, ni ha habido realmente un soporte institucional, estoy hablando desde el municipio de Medellín, no ha habido un soporte institucional para esa política, entonces el Estado termina haciendo acciones paliativas, acciones curativas, que terminan solucionando un problema momentáneo pero que no son sostenibles y el caso es específicamente la comuna 13. En la comuna 13 el PRIMED hizo una intervención muy fuerte.

Henry: 92 al 96.

Nelson: Sí, en el 92 terminó, incluso creo que empezó antes del 92, porque yo estaba en la universidad cuando estaba terminando el PRIMED

Henry: Entonces empezó en el 90 – 91, ¿en el gobierno de Gaviria?

Nelson: Si, entonces se hicieron intervenciones muy fuertes, quizás ejemplares en este país y vaya mire esas acciones que ha pasado hoy. Entonces, no son continuas, son paliativas y no son sostenibles, esa es una situación. La otra desde el punto de vista como te decía institucional, desde el punto de vista institucional el municipio ha carecido de un cuerpo general e integral, y ha carecido por completo, incluso a hoy.

Henry: ¿O sea las acciones son en una sola de las líneas? Físicas?

Nelson: O en dos o en tres, pero realmente no han sido integrales por llamarlo de alguna manera. Los PUI, vos me estabas hablando del PUI de la nororiental, el PUI de la nororiental digamos germina bajo la necesidad del Estado de entregarle una

compensación entre comillas, estoy en el marco de una investigación académica, entonces la posición no es oficial, es del el funcionario que observa.

Henry: Es desde tu experiencia como coordinador de una unidad y que tiene una experiencia acumulada.

Nelson: Exactamente. Hecha esa aclaración, entonces el PUI emerge como esa necesidad del Estado de compensar a las comunidades que recibieron esa obra, esa hipermega obra de infraestructura, que en un principio no recibieron ningún beneficio.

Henry: Cuando vos hablas de no recibir un beneficio, ¿complementando el tema de la movilidad?

Nelson: No ningún beneficio, porque, yo no sé si antes del PUI, habría que hacer la pregunta directamente a las comunidades, si antes del PUI, la gente sintió que el metrocable les sirvió de algo, antes del PUI. Y yo sospecho cual es la respuesta.

Henry: Bueno, pero vos has tenido entonces ese contacto. O sea, porque puede manifestar una comunidad lo contrario, cuando el mensaje era de proximidad.

Nelson: O sea, la reflexión era entre un inicio y un final, las intermedias digamos que es entonces donde está la situación, donde yo llamo a la reflexión. El principio era la estación Acevedo, el final era la estación Santo Domingo Savio, pero eso recorre un trayecto importante. Entonces aparece la línea y aparecen unas estaciones, seguramente pensadas, pero hay unas situaciones que enmarcan unas necesidades comunitarias, que no estoy seguro de que se hayan reflexionado, pero ese no es el motivo de la investigación. Lo que digo es de donde vienen, no estoy seguro de que se hayan reflexionado, se pensó en un esquema de trabajo, un esquema de trabajo asociado a la movilidad y ni siquiera un sistema sino como la necesidad de llegar en un tiempo menor.

Henry: Y que se incentiva del metro, porque inicialmente la intervención fue Metrocable.

Nelson: No, yo no me atrevería a decir que del Metro, porque si vos miras el plan de ordenamiento del 99 estaba previsto el Metrocable, o sea desde el principio se estaba hablando, ya llega digamos la administración del Metro que le interesó realmente desarrollar esa propuesta o la voluntad del Alcalde, porque la voluntad del Alcalde es voluntad política. Un Alcalde llega y dice yo quiero hacer esto, y se hace, y eso se llama voluntad política. Entonces llega esa voluntad política y dice a mí me interesa pues terminar haciendo esta superhipermegaobra y la hizo. Lo que yo digo es que a ese sistema el estado sentía necesidad, de entrar, vuelvo y utilizo esa palabra, las necesidades que pudo haber tenido con la obra y que las comunidades receptoras al margen de lo que vos llamaste ahorita movilidad, digo que vos lo llamaste porque realmente hay que mirar realmente si lo solucionó, venia la necesidad de hacerlo. Entonces aparece el PUI, y aparece el PUI, como una propuesta alternativa, porque ya el municipio había desde el año 2002 -2003, había empezado a pensar en cómo adosaba a el metro o simultáneo con el Metro, se pensaba en un sistema urbano, eso fue anterior al PUI, el plan de regularización urbanística, eso fue anterior al PUI. Ese plan de regularización urbanística innova con el plan de ordenamiento urbano.

Henry: O sea, se le pega.

Nelson: No, innova, innova quiere decir que se piensan todos los atributos del desarrollo en un solo territorio, se piensa desde el sistema de movilidad, desde el sistema de transporte también, asociado obviamente a la movilidad, al espacio público, a la vivienda, a los equipamientos, a través de unos planes de regularización que se hicieron.

Henry: Porque, si bien ya se habían generado unas acciones. O sea, cuando hablamos ahorita de que ya se habían generado unos proyectos de regularización, unas acciones de regularización, viene el sistema de movilidad y después se piensa en el proyecto de

mejoramiento urbano en general. Entonces, cuando ya hay unos pasos o unos avances en una de las lógicas de intervención, llámese la regularización, el otro proyecto digamos lo que hace es venir a complementar, porque el proyecto nace de cero.

Nelson: Claro, el retoma, digamos lo estructurante de la propuesta lo retoma el PUI. Eso no es malo, al contrario es acertado en el sentido de que hubo continuidad en un proceso.

Henry: Identificaron una oportunidad también.

Nelson: Y además, si un ejercicio esta adecuadamente desarrollado, si vos lo haces por otra vía te va a dar el mismo resultado, dice uno. Bueno, no entremos en detalles al respecto, pero el PUI retoma eso, y retoma una serie de acuerdos urbanos que se habían hecho con las familias.

Henry: Esos acuerdos urbanos, ¿es la forma de entrar a esas comunidades?

Nelson: Digamos que esos acuerdos comunitarios permitieron al estado volver en el caso por ejemplo de Moravia, que no tiene que ver con la pregunta tuya, antes de formular el plan parcial de Moravia, el estado no podía entrar a Moravia. El plan parcial se encargó de recuperar esa gobernabilidad, porque creó el espacio propicio para la discusión, la asamblea barrial. La asamblea barrial a su vez tenía unos talleres temáticos y en los talleres temáticos vos podías llegar a hablar de espacio público, de titulación y la gente llegaba y proponía. Entonces son esquemas como previos al PUI. Entonces el PUI viene y asume un planteamiento, retoma los resultados generales que habían retomado los planes de regularización, pero se olvida de un componente, el componente habitacional. Bueno, hablaste de lo económico, yo estoy hablando de los componentes que están asociados a los atributos, no a las dimensiones, porque si vos buscás las dimensiones te encontrás con vacíos todavía.

Soy profesional de la subdirección de planeación en una mirada académica, entonces habían unas falencias.

Henry: Y entonces ¿empieza digamos otro trabajo complementario que sería ese componente habitacional?

Nelson: No, se desarrolló el PUI, es infraestructura pública y está asociada al espacio público, por eso digamos que mis comentarios respecto al PUI siempre han sido que el planteamiento no es integral. Y al no ser integral, olvida componentes que son necesarios, eso desde el principio se ha discutido con la EDU desde el departamento administrativo de planeación se ha discutido con la EDU en muchas ocasiones. Porque la metodología que ellos llaman, la metodología PUI, que reclaman de su autoría, con recursos del municipio. Esa metodología finalmente lo que busca es responder a lo que en su momento era un eje de movilidad asociado al cable, entonces esa metodología vos la ves totalmente concordante con eso, pero absolutamente concordante

Henry: Porque igualmente han propuesto PUIs para otras zonas que no tienen esos ejes?

Nelson: Y no han funcionado, en la comuna 13. Vamos por ejemplo para el de la comuna 13, el de la comuna 13 digamos que no siguió en términos estrictos la metodología que ya antes habían realizado, porque el primero de los componentes que ellos hablaban en todos los casos no se cumplían y era que no había un eje de movilidad, no era sistema, era eje. Pero si se da por ejemplo en la Iguaá, en la Iguaá aparece la conexión vía aburra – río cauca, en el caso de la comuna 13 también esta la que lleva al túnel; en todo el sistema de movilidad de la comuna 8 y así sucesivamente. Lo mismo en la Noroccidental que aparece la carrera 83 y la calle 104. Entonces se olvidan de ese componente. Resulta que la gente vive es en casas, la gente vive en la

ciudad, pero habita en casas, por guardar alguna sección. Entonces la gente empieza a reclamar, en la medida en que empiezan a reclamar aparece Juan Bobo.

Henry: Como programa habitacional.

Nelson: Como programa habitacional en un sector del PUI de la comuna 13.

Henry: Pero no formaba parte del PUI.

Nelson: Perdón, de la comuna Nororiental.

Henry: Digamos que no estaba concebido, porque?

Nelson: Dentro de lo que yo conozco que estaba en la formulación del PUI, no.

Henry: Porque era un sistema de transporte público?

Nelson: Pero si vos le haces esa pregunta a los funcionarios de la EDU, probablemente te digan que sí. Yo sé que por un lado, acordate que una de las cosas que te decía ahorita y era el tema de lo institucional, en el municipio el mejoramiento integral no ha estado asociado a la institucionalidad. Vos lo buscas en la institucionalidad y no es visible.

Henry: O sea, ha estado allá, en otro lado.

Nelson: No, vos lo buscas allá y no lo encontrás, alla encontrás una gerencia, yo no sé cómo se llamará hoy, pero había una gerencia que se llamaba proyectos urbanos integrales y había otra agencia que se llamaba vivienda y estas dos gerencias tampoco se hablaban. Se creó el ISVIMED y realmente teníamos la esperanza de que se hiciera visible la institucional como mejoramiento integral, y cuando hablamos de mejoramiento integral, estás hablando de todos los atributos del desarrollo, de todos.

Henry: O sea canalizar el camino ya recorrido, la experiencia comunal.

Nelson: Tampoco se hizo, entonces seguimos fragmentados. En ocasiones la responsabilidad puede ser de la forma como se formulen los proyectos y si vos ves el esquema de resultados no permite que vos tengas la posibilidad de juntar un proyecto de vivienda con un proyecto de espacio público, porque el resultado de uno es distinto del resultado del otro, así es la metodología nacional. Entonces a veces, por ejemplo en este caso, al ISVIMED muchas veces lo acusan de hacer propuestas que no son integrales, entonces él dice que así es la única forma de sacar plata para vivienda, yo no puedo sacar plata para sacar espacio público y a mí me queda la duda porque en un proyecto si es habitacional, no se puede generar espacio público, no se puede buscar un local comercial respondiendo al tema que vos decías ahorita.

Henry: Igualito lo dice, porque ya están identificados esos elementos, porque entonces es darle vivienda a la gente.

Nelson: Eso es verdad, la vivienda es uno. Entonces volviendo al estudio de caso, que es la comuna Nororiental, entonces en la Nororiental aparece el PUI, ya formulado y acordado por las comunidades, ya después reclamaron que no había nada habitacional, que era puro espacio público, que eran equipamientos, que era movilidad y en eso es verdad que eran muy exitosos, pero la casa no. Entonces la casa no me la tocan, que sigo siendo ilegal, no tengo licencia, no puedo hacer un piso que necesito, no puedo entonces crecer en altura porque mi familia por el crecimiento vegetativo necesita expandirse, nada de eso se resolvió. Solucionó el tema de espacio público, hoy en día el corredor de la 107 es un corredor que envidian en cualquier parte de la ciudad, el sistema de espacio público que hay arriba en Santo Domingo Savio es admirado por propios extraños. He ido con misiones de muchísimos países, en este momento estamos con UN-Habitat aquí en Medellín, incluso en esta misma oficina estamos en este momento, vos estas como docente en esas cosas, te debería convocar para la próxima, he subido comisiones internacionales, con museos nacionales y la gente se va muy admirada, y uno lo muestra con orgullo a pesar de que no compartamos el ciento por

ciento de la intervención. O sea, la intervención va a mejorar la calidad de vida, por supuesto que la mejora, pero seamos honestos en decir que la intervención no es integral y que la intervención se ocupó de unos resultados que pueden ser muy rápidos y que finalmente terminamos buscando los criterios que en el tiempo fueran los más fáciles de encontrar.

Henry: Indicadores.

Nelson: No hagamos una lectura de indicadores.

Henry: Pero sí mejorar algunos elementos cuantitativos y cualitativos, porque lo uno casi siempre va vinculado a lo otro, pero que de alguna manera por la temporalidad y podemos hablar de una administración pública, digamos la velocidad de ejecución y el resultado uno lo puede entender como que es parte de esa intención.

Nelson: Y ahí la lectura es clarísima, vos tenés unos indicadores de resultado que son contundentes y son claros, no sabemos el impacto.

Henry: Es que hay que seguirlo midiendo, hay que seguirlo acompañando.

Nelson: Pero desde el principio no sabemos el impacto, pues porque realmente tampoco sabríamos si íbamos a disminuir el espacio público para reducir el déficit en determinadas acciones, no logramos eso, o no se logró pues en general. Entonces para mí en general esa estrategia, por supuesto que término mejorando las condiciones de vida, y si, terminó mejorando la forma urbana del barrio en sí, pero no llegó digamos al alma de la población, porque no les toco lo que a ellos más les duele, les tocó, en los términos que vos estabas manejando ahorita, es decir la intervención terminó impactando los precios del suelo, aumentando los valores de la vivienda y como se les aumentaron los valores de las viviendas, como lo que paso en la 107 es encantador, que empezó la gente a abrir su negocio, es encantador. Porque claro, le terminamos impactando a ellos en lo que necesitaban que era mejorar sus ingresos, pero no le preguntemos por ejemplo si tienen escritura, no les preguntemos por ejemplo si tienen licencia.

Henry: O sea que ese es uno de los elementos que vos decís que todavía parta por tener una visión mucho más completa porque sigue siendo un servicio paliativo.

Nelson: Y en la parte alta del eje, llegando al parque de Santo Domingo, llegando a la Candelaria si mal no estoy, vos le preguntas a la gente y la gente es agredida, porque resulta que el galibo del Metrocable, está más cercano a las viviendas, entonces hay unas limitantes de altura, entonces ellos en este caso, el metro ya después y de iniciativa propia, trató de regularizar esa situación tratando de hacer el estudio de tenencia para identificar quien era el propietario, creo que lo lograron identificar, saber quién era el dueño para que a ese señor le trasladaran a las familias la tenencia, no sé si lo lograron pero la gente lo que expresó es que para que les iban hacer eso si no podían seguir creciendo, se tenían que quedar congelados.

Henry: Pero también es una falta de comunicación o de conocimiento de la comunidad porque los suelos rentables son los de primer piso. O sea, la gente cree que cuatro pisos son más rentables que dos?

Nelson: Sí, pero recuerda que la dinámica de estas comunidades es el crecimiento vegetativo, pues la dinámica familiar, y en estos territorios yo tengo una casa con mi señora y en el piso de arriba voy a mandar a mi hijo y a su vez él va a mandar al tercer piso al nieto y así sucesivamente. Entonces, ellos no le van hacer esa lectura, si, ya puedo poner mi tienda y a lo mejor va a mejorar mis ingresos, pero si yo no puedo seguir subiendo entonces yo que hago, entonces ellos se sienten agredidos. El valor de la tierra es una cosa que seguramente vos has estudiado con mayor detenimiento, es evidente y

en que empiece uno a notar eso, una cosa era la 107 antes y otra cosa es hoy. La misma gente ha empezado a embellecer su casa y eso es encantador también.

Henry: Un sentido de pertenencia.

Nelson: Empezaron incluso, vos miras, la gente está trabajando lo que nosotros en la academia llamamos la quinta fachada, lo están materializando ahí, es muy bonito, la gente se están preocupando por lo que le ven en la terraza, entonces aparecen unos con las terrazas pintadas, otros aparecen con unas fotos ahí, bueno eso es una intervención yo sé que de un ajeno, pero aparecen unas cosas ahí, la gente les está poniendo domos, es una cosa muy bonita.

Henry: O sea, se preocupan porque se vea bien.

Nelson: Entonces a mí me parece muy bonito, desde el punto de vista estético como arquitecto lo que está pasando y lo que ha pasado, y como seguramente se va a seguir consolidando y que es fruto de la intervención pública.

Henry: Según tu trayectoria y todo lo que me has venido contando, como se sintetiza el tema de política pública para estos asentamientos. O sea, como podrías vos decir, mire temporalmente uno podría decir, la lectura de Medellín que se ha reflejado en respaldo jurídico para intervenir estas zonas.

Nelson: Más o menos te lo he venido esbozando pues lo que se deja ver. A Medellín siempre lo acusan de no tener política pública, yo creo que Medellín si tiene política pública en materia habitacional, lo que pasa es que depende de los actores muchas veces es más conveniente desconocerla, porque la política pública termina siendo una norma, la norma es un componente de la política.

Henry: Un documento rector o marco que ampara la acción.

Nelson: Si, entonces en su momento la municipalidad dijo, yo voy a proponer proyectos urbanos, lo llamo integrales y les puso marca, PUI, ya después llega otra administración y dice, ya no voy a trabajar eso porque me doy cuenta que tiene algunas falencias, entonces lo voy a volver más macro y le voy a poner nombre, y hay dos nombres que están en este momento en la administración que son cinturón verde y parque vial del río, son PUIs, digamos asociados a la nueva forma de ver el urbanismo de esta administración y la acción pública del Estado frente a las comunidades desfavorables y también un corredor estratégico que es necesario resolver como el río y terminan siempre como coincidiendo los territorios, o sea ya trabaje un plan de regularización. El plan de regularización iba enmarcado en una lógica que a veces se confunde con la jurídica o que todo el mundo cree que el plan de regularización es para que la gente tenga escritura y para que la gente tenga licencia.

Henry: Para que se activen?

Nelson: Lo que no se ve, es que ese plan de regularización parte de un proyecto urbano y ese proyecto urbano es el que se puede materializar PUI y yo después puedo asociar al tema habitacional y entonces yo junto esas dos cosas terminan siendo realmente integrales, estoy hablando desde el punto de vista territorial en materia de atributos, porque yo no sería capaz de hablar de dimensiones, hablo de atributos.

Henry: Y es que es muy complejo. Es intentar resolver la dinámica y la lógica de la población. Estamos hablando de un proceso de toma de tierras, asentamientos, un proceso casi que negado desde lo físico, sabemos que tienen todas las líneas y todos los hilos ahí pegados pero uno intenta, sobre todo desde las disciplinas que tenemos, el abogado lo mirará de otro lado, el ambientalista de otro lado.

Nelson: Entonces lo que yo si no sería capaz es de concretar en este momento como un recorrido en el tiempo de la política, entre otras porque es que a Medellín lo que le interesa en algunas ocasiones es atraer población, porque mira que todo lo que está

haciendo la ciudad, termina atrayendo. Te pongo un ejemplo, que puede ser otra política, ahorita te decía, la ausencia de política o el hecho de que no haya una política no significa que no haya política.

Henry: Es una decisión política?

Nelson: Es una decisión política y esa es la política, cuando esa puede ser, por ejemplo en materia de subsidios para la vivienda en el municipio de Medellín, uno de los principales requisitos es la localización en zona de alto riesgo en suelo no recuperable.

Henry: Para acceder al subsidio y relocalizar.

Nelson: Para acceder al subsidio y eso te da un porcentaje altísimo.

Henry: Porque puede ser motivador.

Nelson: Claro, entonces llegan las familias, se relocalizan y en Medellín no hay mas donde Henry, no hay mas donde. O sea, para vos desarrollar una vivienda en Castilla no hay donde, en Manrique no hay donde.

Henry: Ya esos barrios están en los cuatro pisos.

Nelson: Entonces buscan es las periferias y la periferia va subiendo. Enmarcada en una acción territorial está el control urbano y el control urbano la municipalidad institucionalmente ha sido ineficaz. Entonces todos los días suben más y suben más, entonces Empresas Públicas empieza es a presionarnos a nosotros porque tenemos que definir un perímetro y el perímetro está definido desde el 99. Yo no sé si mágicamente pero en la revisión del 2006 nos dimos cuenta que realmente no es que haya sido tan impactante el crecimiento sobre la ladera como se dio en los 80s, a lo mejor porque hemos sido cautos y respetuosos con EPM en el sentido en que usted tiene la cota de prestación de servicios públicos hasta aquí y así usted técnicamente pueda usted no lo va hacer. Esa puede ser una de las situaciones, entonces hoy en día, el señor Alcalde está metido en el cuento del tema del cinturón verde. El cinturón verde como te decía ahorita, después de ese recorrido que hacíamos de proyectos territoriales, después de proyectos un poco más integrales pero que se olvidan de otro tipo de apreciaciones y de proyectos que son un poco más integrales pero que tienen mala fama o no tienen la fama que deberían tener, digamos el cinturón verde, y la idea es que va a articular todo.

Henry: Recoge todas esas falencias de los otros.

Nelson: La idea es que la recoge, porque en el marco de ese cinturón verde se iba a asociar todos esos sectores, es decir, ahí vamos a tener el sector movilidad, el sector espacio público, el sector equipamientos, habitacional en torno de un eje y de un planteamiento general que es frenar la expansión hacia los bordes como está todavía en proceso de construcción.

Henry: Y eso derivaría, me imagino yo, a futuro, habrá que identificarlo o seguir su comportamiento y me imaginó que tardará un buen tiempo. Como entonces se generan otras políticas o midiendo tasas reales, para el tema de renovación que siempre se menciona, pero ha quedado en palabras. Y lo otro es optimizar realmente lo de las tierras que de alguna manera se convierten en vacíos urbanos, o sea, identificarlos y potenciarlos. Pero fuiste claro en ese proceso, pienso yo que lo de menos es crear un documento, sino cual es la mirada del municipio para la intervención.

Nelson: No, pero era lo que te decía de la institucionalidad municipal respondiera esa necesidad, yo creo que ahí todavía nos falta y nos falta mucho, ojala el señor Alcalde tenga clara la situación de como materializar ese cordón verde, porque con la lógica como se ha venido planteando, cada uno va a estar buscando su nicho específico.

Henry: Ojala se den los resultados.

Nelson: Si, que busque porque la idea es que antes de que termine esta administración él tiene que tener los pilotos desarrollados, la ruta y los pilotos desarrollados.

Henry: Nelson, entonces cuando hablaste eso es como una especie de recomendación, lo que has venido mencionando en la última parte. O sea, hacer unas propuestas que recojan un poco la experiencia anterior. ¿Que pensaron desde el punto de vista del impacto ya propiamente en el suelo?, digamos ahora hablaste del ejemplo de la 107 y ¿qué mecanismos debería desarrollar el municipio? Cuando uno identifica el proceso en el tiempo los impactos y todos reconocemos que eso va a dar directamente al suelo, a una renta del suelo. ¿Qué le está faltando al municipio? Por qué no toma unas medidas mucho más fuertes si es solamente el compromiso, no lo digo así tan tácitamente, pesa mucho el compromiso con la comunidad, de los pactos que se hacen para poder entrar allí o de alguna manera el municipio siente que está atendiendo una deuda social del Estado que se ventila en todos los escenarios y con esa acción considera que le cumplió a la comunidad, pero de alguna manera pienso que tenemos que seguir ahí insistiendo.

Nelson: Yo pienso que nos falta reflexionar en relación con que significa en una comunidad vulnerable, el reparto equitativo de cargas y beneficios.

Henry: ¿Porque?

Nelson: Porque resulta que somos muy capaces de medir las cargas, las intervenciones en materia de cargas en estos territorios son una iniciativa pública, todavía le corresponden al Estado, pero los beneficios, el Estado no ha sido capaz todavía de medirlos. Cuando nosotros hacemos una inversión, que le demanda al municipio hacer una inversión cuantiosísima, porque son muy cuantiosas, millonarias.

Henry: Demandan un porcentaje alto en el plan de inversión?

Nelson: Nosotros no somos capaces de medir el impacto en materia tributaria por ejemplo. Entonces no sabemos eso en que se termina materializando, no sabemos si el predio específico se va a ver impactado y como al verse impactado tendría que retribuir finalmente al Estado. Entonces digamos que nosotros nos contentamos diciendo que los beneficios son sociales, entonces claro, terminamos beneficiando comunidades y eso es medible, nosotros podemos medir con eso que te acabo de decir.

Henry: y hacerle una encuesta a la comunidad de satisfacción, a un alto porcentaje de predios.

Nelson: Si claro, pero no sabemos que dejamos de percibir. Nosotros estamos estudiando ahorita, planeación esta en modernización, dentro de la modernización llevamos los ajustes que es necesario hacer y hacen parte de los instrumentos de gestión del suelo. Dentro de los instrumentos de gestión del suelo hay unas acciones específicas que nosotros esperamos ser capaces de resolver, estamos hablando de instrumentos de planificación, instrumentos de gestión e instrumentos de financiación; y dentro de los instrumentos de financiación estamos hablando de todo lo que tiene que ver con acciones derivadas del ejercicio propio de la municipalidad como por ejemplo los subsidios, pero también de la valorización y de la plusvalía.

Henry: El tema está sobre la mesa.

Nelson: Sí, estamos apenas en esas. Estamos innovando por llamarlo de alguna manera, permítame que de pronto ahí sea un poco irresponsable, estamos innovando en identificar qué acciones de planificación por ejemplo, impactan, la plusvalía. Un ejemplo, que se dejó de percibir en la 107, volviendo con el tema de la 107, con el cambio del uso del suelo, nosotros estamos en una zona residencial y sobre la 107 se generó un corredor, ¿A quién se le generó y quienes son los beneficiados?

Henry: ¿Y la norma hablaba por ejemplo con el resto de la ciudad de un corredor de actividad múltiple, donde era una zona residencial?

Nelson: No, después se retomó cuando se materializó.

Henry: Pero en el 2006, ¿en el POT?

Nelson: Si, míralo que ahí está como corredor. En el Acuerdo 62, todavía se estaba hablando de eso pero no aparecía como corredor.

Henry: Sin embargo, la reglamentación del 2006, la pregunta concreta es, ¿Le dio más potencial de desarrollo, o sea una densidad muy alta, 300 – 350?

Nelson: Si, la densidad es más alta ahí y el uso del suelo es más abierto.

Henry: Y no teníamos PUI, ah sí, si teníamos PUI.

Nelson: Ya teníamos PUI, son los efectos.

Henry: O sea que esa acción del estado si generó un beneficio desde el punto de vista de mayor aprovechamiento.

Nelson: Si claro, pero no lo medimos, lo medimos desde el punto de vista físico.

Henry: Listo, y desde el punto de vista de obligaciones?

Nelson: No, miremos el entorno donde estamos, el entorno es distinto, las obligaciones están dadas distinto, no sería capaz de cuantificarte como esta, pero las obligaciones, yo aquí no puedo decirle a un señor que compre con un 25% por decir cualquier número, porque es que allá en donde? entonces se tendría que compensar en dinero. ¿Dónde se compensa el dinero?, las acciones de generación de espacio público las está haciendo el Estado. Para generar eso no ha usado recursos distintos a la inversión propia del Estado, que hubieran podido utilizar recursos por ejemplo las acciones que vos estas diciendo.

Henry: yo te interrumpo ¿y ha aplicado ámbitos de reparto? Ámbitos de reparto entendido como la bolsa que el municipio espera operar, ¿si ha operado?

Nelson: Si, si ha operado pero no ha sido impactante. O sea, han sido más impactantes las acciones que hacemos con recursos propios y te digo que es cuantiosa la bolsa, esa bolsa de la que vos estás hablando tiene en este momento plata.

Henry: Porque la dinámica inmobiliaria de la ciudad es muy alta.

Nelson: Es alta y recuerda que desde el 2006 se subieron un poco las obligaciones que esa es una crítica que le hacen a Medellín que tiene las obligaciones muy altas y los aprovechamientos son muy bajitos. Yo no sé de donde han sacado esas percepciones.

Henry: Mira que la oferta inmobiliaria no rebaja, son 300, 350 proyectos que aparecen permanentemente en oferta, y se inician y se termina, porque los constructores están en toda la ciudad. O sea, que ese es un ejercicio interesante para Medellín que lo sugerí yo en la Universidad Nacional, medir cuantas licencia y en metros cuadrados licenciados, los proyectos, áreas de impactos, para que usted tenga elementos de discusión para lo que viene, porque es que siempre vamos a estar enfrentados, pero la conciencia es de compartir responsabilidades. Es el discurso que hay que mandar en adelante. Entonces los constructores que se han enriquecido mucho a costa de unas decisiones públicas, el tema de aprovechamientos y lo otro es realmente que hacemos con ellos?. O sea, cuando empezaste ahorita a hablar de instrumentos financieros, empezar a identificar esa movilidad real, se tiene un decreto en el tema de ámbitos de reparto pero cuál ha sido el impacto. O sea, como ir teniendo elementos de medida?

Nelson: Yo creo que eso del suelo que se, es que alguna vez aquí en planeación se hizo un comparativo de cómo se comportaba la inversión que el Estado estaba haciendo en materia del espacio público y la de los privados, materializaron los recursos y la relación era de uno a nueve.

Henry: O sea más alta la del Estado.

Nelson: Claro, o sea realmente las acciones en ese sentido son del Estado y lo que se materializa es muy bajito, pero esos números pueden haber variado porque eso yo lo conocí hace mucho tiempo y algún día podemos si quieres hablar del tema.

Henry: Pero es un referente interesante.

Nelson: Porque ese referente también está incorporado en el grupo de instrumentos de gestión y en la revisión, en la parte de diagnóstico para saber la continuidad o no del fondo.

Henry: Y lo otro es el impacto que vimos ahora y le da eficacia desde la propuesta, porque si no sirve hay que pensar entonces en otra alternativa.

Nelson: Si por eso, se pensaría la continuidad o no del fondo.

Henry: ¿Cómo se llama ese fondo?

Nelson: Fondo de compensación de zonas verdes públicas, algo así.

Henry: Es una cuenta?

Nelson: Es una cuenta del municipio donde solamente esos recursos que llegan a ese fondo solamente se utilizan para adquirir espacio público y ámbitos de reparto direccional a donde se pueden hacer esas adquisiciones.

Henry: Informa como es el estado actual del territorio para poder tomar decisiones.

Nelson: Ya él sabe cuál es el déficit por zona, no sé si por comuna pero por lo menos ya él sabe dónde está concentrado el déficit y en ese territorio se concentran las acciones.

Henry: Da la ruta, ese es el compromiso?

Nelson: Da la ruta.

Henry: O sea que en ese sentido mira, hay como cosas muy claras que has ido planteando. El municipio definitivamente lo que le ha faltado es seguimiento, evaluación, acompañamiento, porque de alguna manera ya lo dijimos, acciones puntuales, genera un impacto, se puede medir, generalmente positivo y se queda ahí, la administración se va, la acción se queda en un informe de gestión. Mirémoslo en el buen sentido, lo otro en que hay que pensar es en la continuidad en el tiempo, o sea vos acá estás viendo pasar las administraciones pero así pasa una a otra, entonces lo que pretendía escuchar de vos, es la visión como coordinador de área del deber ser y sobre todo lo que nos falta, que de alguna manera lo digo en clase también. Te veo mucho trabajo para realizar en la medida que una serie de elementos que hay que retomar lo que hay que hacer es irlos evolucionando en el tiempo y lo dijiste ahorita en el programa del cinturón verde. Es un poco la pretensión de este ejercicio de entrevista y era tener esas distintas miradas, porque que de alguna manera los trabajos y sobretodo, las investigaciones que son inacabadas, son proyectos que uno los mira temporalmente, pero que de alguna manera mediante este tipo de ejercicios de entrevista uno lo que va dejando son líneas identificadas de alternativas para continuar el ejercicio de investigación. Se cumple porque de todas maneras ese es el día a día y esa es la percepción tuya hoy que seguramente dentro de un tiempo va a tener otra dimensión evolucionada.

Nelson: A claro, porque el conocimiento es todo el tiempo, esa es una de las fortunas que tiene trabajar con el Estado, que vos no tenes la verdad, porque la verdad la tiene muchísima gente y todos los días tú verdad se cambia.

Henry: Y es un laboratorio.

Nelson: Si.

Henry: Claro y vos estas acá en el escenario adecuado para poder identificando todo esos movimientos, esos impactos y las decisiones erradas o no. Pero que siempre uno como ser humano está evolucionando, mira me quedo faltando esto o hubiera hecho esto, que ese es el ejercicio que hay que hacer, o por lo menos el compromiso de uno como profesional en esta dinámica, en estas lógicas urbanas.

IVAN DARIO CARDONA QUERUBIN
Subdirector de Catastro
Municipio de Medellín

“... sí, lo ideal es poder capturar la información y lo ideal es poder cobrar el impuesto predial, sin embargo, cuando en algunos escenarios le cuento a otros colegas latinoamericanos que nosotros en Medellín capturamos la informalidad, es algo que los sorprende demasiado ...”

Henry: las preguntas planteadas en la investigación tienen que ver: primero, ¿Cómo se comporta el suelo en áreas informales -una vez regularizadas- a partir de la definición de nuevas variables normativas de usos y densidades, y de las relaciones de ocupación público – privadas? Segundo, ¿Cómo lograr que en Medellín los instrumentos de planificación, gestión y financiación existentes, permitan el desarrollo del suelo con adecuados estándares urbanos, con mejores condiciones de habitabilidad y sostenibilidad para zonas que se desarrollaron informalmente? Tercero, ¿Es posible replicar esta experiencia de gestión del suelo para áreas informales en otras zonas del país?

Iván: la persona que vive en las zonas regularizadas de la ciudad y propiamente en la zona del metro cable Santo Domingo, sigue siendo igual de pobre; el probable incremento del valor de los inmuebles que muy probablemente sí se va a dar, solo lo captaría en el momento en que lo vaya a vender (de la mutación²⁷¹ de venta), entonces solo ahí es cuando se podría capturar. Ahora, que es lo que hacen las personas, cuando hay una inacción como la que se ha mantenido por parte del municipio en muchos casos de permitir, y se permite no porque se quiera, sino porque hay una incapacidad, porque es tan masiva esta situación, que se ha convertido en una bola de nieve que no hay forma de intervenir racionalmente, entonces se puede controlar una zona, pero se esta dejando desprotegidas muchas otras, y paralelamente se están dando desarrollos en todas y semanalmente se van ocupando mas terrenos en la laderas, y se están construyendo mas terrazas (adiciones), se están generando mas invasiones en las zonas de alto riesgo y causes de las quebradas, y esa situación no tiene forma de detenerse, no hay suficiente control. Lo que sucede es como todos lo sabemos, de manera incipiente, con material de deshecho, y poco a poco va cambiando, van desarrollando sus unidades habitacionales que con frecuencia crecen a dos y tres pisos. Estas familias en un proceso de actualización catastral son conscientes de que están ocupando zonas de riesgo, sin embargo van creciendo las edificaciones en altura, entonces queda la pregunta, si ellos saben que están en zonas inestables geológicamente, porque siguen adicionando pisos a sus construcciones? Entonces las personas se instalan definitivamente y hasta generan diferentes unidades habitacionales, pero que el Estado no entre a intervenirlos desde el punto de vista de los tributos o impuestos, además ellos saben que a veces están localizados en zonas estratégicas de la ciudad, saben perfectamente sus condiciones, sin embargo, guardan la esperanza de que el estado llegue con sus intervenciones y en algunos casos los reubique o les reconozca las mejoras que han desarrollado entonces si además se

²⁷¹ Se entiende por mutación catastral de un predio inmobiliario, todo cambio que sobrevenga respecto de los elementos físico, jurídico o económico cuando sea debidamente inscrito en el Catastro, cambio de propietario o poseedor, afectaciones, desafectaciones o actos administrativos.

empiezan a generar en esas zonas parques educativos, infraestructuras publicas de movilidad, esas acciones empiezan a generar expectativas en la comunidad, y ellos no quieren renunciar a los beneficios o a la expectativa de poder hacer un negocio frente a la situación que están viviendo.

Adicionalmente se presenta el problema de las compensaciones, que significa reconocer a las personas que habitan en un sitio determinado (generalmente no permitido), la posibilidad de reubicarlos en condiciones dignas. Esa situación se ha desdibujado en la medida que se evalúa que tipo de edificación se ha desarrollado, y cuando se hace el trabajo social en esas zonas, lo que se identifican a parte de las unidades habitacionales, son los diferentes hogares conformados al interior de los grupos familiares que ocupan las viviendas; entonces la obligación del municipio es, cuando se va a desarrollar un proyecto de infraestructura publica, reubicar cada uno de los núcleos familiares que se encuentran en las viviendas, entonces se convierte en una carga muy alta para los proyectos, desde el punto de vista de los costos, pero además se convierte en una ilusión, para las familias que se encuentran en esas condiciones. Otro aspecto determinante es la idiosincrasia que se tiene en esta región, que cuando una familia vende o negocia su predio para liberar el espacio necesario para un proyecto publico, y los vecinos se enteran de la negociación, las futuras negociaciones se plantean con incrementos que los particulares van reajustando, y van generando espirales de precios que van aumentando hasta convertirse en factores incontrolables, porque se empiezan a cruzar variables de localización, de especificaciones en las construcciones, condiciones internas de las viviendas, etc; lo que se traduce en una situación perversa como una practica que en la actualidad no tiene control, entonces, hoy se pueden estar valorando en zonas que se generaron de manera informal y que han sido sujeto de programas de legalización a precios de un millón, o millón doscientos mil pesos el metro cuadrado comparables con sectores formales y consolidados de la ciudad, pero aun así, para estas comunidades, son valores que resultan insuficientes, pero que desde el catastro municipal se sabe que son valores muy altos y que afectan los presupuestos para las intervenciones publicas. Lo que se vive en las zonas que están en procesos de legalizaciones urbanas, la situación es similar, en la medida que la comunidad ha creado unas expectativas, que el algunos casos están apoyados por actores políticos, desde el Concejo municipal, que de alguna manera vuelven muy costosos los proyectos y se han generado espirales de precios, que cambian radicalmente la forma de evaluar estos proyectos.

Henry: bueno, entonces ya con ese marco, el municipio hace un esfuerzo grande en legalizar y regularizar; pongo como ejemplo, la zona del metrocable de Andalucía, que es la micro zona de estudio de esta investigación; zona que tiene una características urbanas de manzaneo, y con un alto nivel de consolidación que en parte lo mejoro obviamente con el PUI, porque si bien tenia diferentes procesos mixtos, con loteos regulares de un primer momento de urbanización, pero se le fueron anexando procesos de invasiones de tierras que hoy conviven en el mismo sector. Entonces el municipio interviene con inversiones en diferentes niveles, lo educativo, en movilidad, en mejoramientos habitacionales, entre otros, que parten de la decisión política de mejorar un sector, sin embargo la comunidad recibe estas decisiones un poco con la prevención de que se van a subir los impuestos.

Iván: hay que recordar que luego de entrar en funcionamiento el metrocable, se hizo una actualización catastral, en el año 2006 - 2007, entonces el comentario generalizado de la comunidad, era que el municipio no iba a cobrar el metrocable, no iba a cobrar valorización, pero que iba a recuperar la inversión a través de la actualización catastral;

de alguna manera esa era una utopía, en la medida que una inversión tan cuantiosa pretender pagarla con impuestos prediales que son marginales, pero en el imaginario de las personas, es lo que va quedando, como la intención de la administración pública frente a los privados.

Henry: pero existe realmente un pacto desde el municipio para decirle a la comunidad que se trata de inversiones con recursos públicos con la finalidad de mejorar condiciones de habitabilidad?

Iván: eso fue coyuntural, la intención de la administración del Alcalde Fajardo, era de intervenir en esos sectores, de llevarles calidad de vida, pues cuando se mostraba el gráfico de índice de calidad de vida por sectores de la ciudad, era evidente que mientras unos sectores mostraban muy buenas condiciones urbanas, en los sectores marginales de la ciudad, esos índices eran casi nulos; entonces lo que se pretendía era generar un balance entre esos indicadores de desarrollo urbano y calidad de vida. Lo que hizo fue generar esas intervenciones con obras de calidad, y cuando se le preguntaba al Alcalde del porque la decisión de hacer obras tan suntuosas para una comunidad acostumbrada a vivir en situaciones precarias, y él respondía que ese era el propósito, que la comunidad encontrara fuera de su casa de habitación, las mejores condiciones urbanas, comparables con sectores de estratos medios de la ciudad, que la comunidad se sintiera bien atendido y cómodo y así conociera que era el Estado quien le estaba mejorando sus condiciones de entorno; esa era la filosofía, y la comunidad respondió de la mejor manera, con sentido de pertenencia, con orgullo de sus equipamientos y en general de las infraestructuras urbanas. Ese era claramente el propósito de la administración municipal, tratar de mejorar las condiciones de vida; esa decisión de invertir cuantiosas sumas de dinero, lo que generó claramente, fue el aumento de los valores inmobiliarios, la dinámica de incrementos fue acelerada y en ascenso, acompañada de cambios de usos. Para una comunidad donde habita un gran número de obreros de la construcción que estaba acostumbrada a gastar una porción importante de dinero y tiempo para su transporte a los sitios de trabajo, ha sido además una comunidad que no ha contado con una estabilidad laboral, pero sin embargo han desarrollado sus viviendas por autoconstrucción durante varios años; entonces les llegan unos cambios drásticos de su entorno que les mejora su calidad de vida, esas personas siguen siendo tan ilíquidas como lo han sido siempre, pero ahora con cambios significativos en cuanto a mejores condiciones de movilidad, calidad en la prestación de los servicios educativos para sus familias y en general de los servicios urbanos, pero en la práctica, esas familias siguen teniendo limitaciones en cuanto a sus presupuestos familiares.

Para el momento que se hizo la actualización catastral en referencia, si hubo una instrucción desde la Alcaldía y planeación municipal de contener los valores catastrales, no se trataba de capturar el valor de incremento de los inmuebles de las áreas de influencia de infraestructuras como el metrocable, porque lo que podía suceder, era que la situación se le devolviera al municipio en la medida que la comunidad no tuviera con que pagar los nuevos tributos catastrales, que incluso lo que pudo haber generado era desplazamiento de la población por no soportar económicamente esa nueva situación, entonces lo que se hizo fue moderar los incrementos en las zonas de intervención; entonces mientras en la ciudad se hicieron ajustes que mostraran la realidad del comportamiento del mercado inmobiliario, en esas zonas lo que se hizo prácticamente fue congelar los valores para que la comunidad pudiera permanecer en la zona; desafortunadamente, años después, cuando esa medida se queda demasiado corta respecto de la realidad del desarrollo y dinámica de la zona, y ahora con la Ley 1450 Plan Nacional de Desarrollo – PND de 2011, que obliga a los municipios a un tener un

mínimo de avalúo catastral del orden del 60% frente al valor comercial de los inmuebles, entonces significa que hay que capturar todo el rezago artificial y acumulado, que ha representado un sinnúmero de reclamaciones, pero que la intención en ese momento, era minimizar el impacto en el valor catastral de todas esas mejoras urbanas.

Henry: entonces con la intención que se muestra de manejo y control por parte de la administración pública, se puede decir que es coherente esa decisión de actuación, porque la lee la realidad social y económica de la población; se puede decir que ese es solamente uno de los aspectos, pero no es el reflejo del comportamiento del mercado. Entonces que se encuentra? Y lo corrobore con la visita a Empresas Públicas de Medellín – EPM, y que el proceso habitual de las familias es iniciar procesos de consolidación de sus unidades habitacionales, que evoluciona en el tiempo hasta crecer en altura y a subdividir sus predios. Durante el trabajo de campo, se pudo identificar lotes de menos de 200 metros cuadrados que tienen en algunos casos, más de 10 contadores de energía. Entonces el ejercicio académico lo que pretende es identificar y sugerir sobre el mecanismo, si bien reconociendo la realidad de algunas familias que permanecen estáticas en sus viviendas en el tiempo, por el contrario hay otros casos, que si hacen uso de esa oportunidad urbana y van generando una rentas importantes en sus predios. En el ejercicio de campo que se trabajo en la micro zona de estudio, en la estación de metrocable Andalucía, se encuentran hoy locales comerciales que trabajan las 24 horas del día, y en algunos ejes urbanos como en la calle 107 que ha tenido una gran transformación que se hace notoria en la zona por las calidades urbanas alcanzadas; entonces desde la investigación, surge la pregunta ¿y cuales son los mecanismos de captura de esas inversiones?

Iván: y que en esos sectores se hace aun mas notorio, pues para poder generar un cambio tan importante como el que se menciona, hay que realizar unas inversiones y esfuerzos grandísimos; pero en esos sectores que se encuentran en otras escalas de precariedad, cualquier mejora que se haga, se va volviendo mas evidente en el tiempo, y se van generando dinámicas de transformaciones locales diferenciales, incluso de contraste.

Henry: en el trabajo de campo, lo que observamos era que había corredores que no mostraban ofertas inmobiliarias, que las personas no se querían mover del sector. Entonces lo que se hace es plantear una lectura temporal vinculada a la toma de decisiones desde lo público, pero entonces que el interrogante sobre el deber ser se orienta a: **se cuenta con los mecanismos?, pero entonces falta establecer el proceso para llegar a la comunidad buscando la relación de coherencia de todo el esfuerzo que se ha hecho en mejorar esas condiciones de calidad de vida?; otro aspecto es, ¿que instrumentos se pueden utilizar para que sea consecuente el proceso de evolución de estos sectores y los niveles de las transacciones inmobiliarias que se vienen registrando?.** Desde lo urbano se pueden identificar diferentes cosas, pero lo que mas llama la atención es, el esfuerzo económico que hace un municipio para atender solo una parte del problema (si se habla geográficamente), pues es tanta la demanda, que no se tiene capacidad económica ni operativa para atenderla.

Iván: el punto aquí es ubicarse en la realidad del funcionamiento de estas zonas; se trata de un mercado que en su gran mayoría sigue siendo informal; el estudio de campo debió mostrar realmente información de lo que tiene matrícula inmobiliaria frente a lo que no tiene, y entonces el análisis que se hace de las transacciones inmobiliarias hay que fundamentarlo en el proceso legal de las negociaciones, evaluando los negocios que lleguen a elevarse a escritura pública y al registro de instrumento públicos de la ciudad, y

se encuentra que se trata de un porcentaje muy bajo de las transacciones que cumplan con estos requisitos, que puede estar en una relación del 30% legales por un 70% ilegales, y creo que soy optimista en esta apreciación, incluso no sería extraño que la relación fuera 10% - 90%, porque lo que se va dando es una dinámica muy alta en construir de manera informal sin ningún tipo de licencia, que no son trámites que pasan por las Curadurías urbanas, no pasan por la notaría ni por el registro de la propiedad, ni llegan al catastro municipal, entonces es imposible hacer un seguimiento desde la legalidad; es algo similar a hacer referencia al desplazamiento urbano, por lo menos lo que nos llega acá, el desplazamiento tiene control cuando se asienta en el registro, cuando hay una anotación que identifique que fue sujeto del desplazamiento forzado, entonces se generan medidas de protección, de manera que cuando llegue otro trámite, inmediatamente se va a identificar en el folio de matrícula que ese inmueble ya tiene registrada una anotación que limita cualquier otra acción. Pero si se está hablando de posesiones, de predios informales que no tienen vida jurídica porque no cuentan con documentos que los respalden, salvo en algunos casos en el catastro cuando las personas hacen declaratorias de esos bienes; sin embargo se siguen transando entre personas naturales, pero no por las dependencias del Estado, y esas son la lógicas de ese mercado inmobiliario, entonces, informalmente se está capturando ese mayor valor, informalmente se está capturando esa plusvalía en los inmuebles por llamarlo de alguna manera, pero esas acciones no hay forma de controlarlas, porque son transacciones que se hacen en la tiendas de los barrios entre personas naturales que solo llegan a la firma de un documento de compraventa y en algunos casos se pueda tener información de esas transacciones, pero no pasa nada, porque no tienen que sacar paz y salvos, porque no tienen que ir a las curadurías urbanas, porque no pagan todos los impuestos notariales y de registro, entonces eso nadie puede controlarlo, es muy complicado, entonces es un mercado que crece y crece, y sabemos que los valores son altos; en algunos podemos capturarlos, pero pensar en medidas de control, yo lo veo muy complicado desde el punto de vista de que se sigue manteniendo la informalidad. Ahora, si ese mercado empieza a tener unos controles como los del mercado formal, entonces ellos tendrían que empezar a pagar expensas sobre unos valores de venta, incluso, ni en el mercado formal hay posibilidad de tener los valores reales de las transacciones, simplemente se basan en los valores catastrales vigentes, base para pagar todos los requisitos de Ley para las transferencias, y sabemos que esas transacciones están subvaloradas, entonces mucho menos se puede tener controles en el mercado informal, entonces hay tener claridad del tipo de mercado es el que se está analizando, porque en ese mercado no se pueden tener medidas de control.

Henry: entonces, con esa descripción y desde tu experiencia como Director de catastro por varias alcaldías, **¿Cuál es el deber ser o que mecanismos debe establecer el Estado para llegar a tener mas control de esas lógicas y dinámicas que se desarrollan en esas comunidades?,** el pensamiento en este momento trasciende el aspecto tributario y podría enfocarse entonces en un concepto de equidad social, porque se trata de sugerir el **¿como se puede trasladar la metodología empleada para mejorar otras zonas informales de la ciudad y con bajos estándares urbanos que están esperando oportunidades similares?**

Iván: si, lo ideal es poder capturar la información y lo ideal es poder cobrar el impuesto predial, sin embargo, cuando en algunos escenarios le cuento a otros colegas latinoamericanos que nosotros en Medellín capturamos la informalidad, es algo que los sorprende demasiado; en cada actualización catastral se hace la formación de esos predios, se inscriben en el catastro, se les asignan avalúos catastrales, se les asignan

códigos o matriculas inmobiliarias ficticias para identificarlos, y en adelante, se les sigue enviando una factura o cuenta de cobro como impuesto predial correspondiente a las posesiones o mejoras (construcciones), y si no se conoce el dueño del lote, entonces también se le cobra la fracción correspondiente, con el antecedente que muchos de esos cobros los pagan, lo que podemos considerar que ya es un avance importante en el conocimiento de esas lógicas sectoriales.

Según la legislación nacional, en especial la Ley 1450²⁷², Medellín esta haciendo el ejercicio de considerar en el cobro del impuesto predial la variable estrato²⁷³. En Colombia los avalúos catastrales están definidos que pueden variar en un rango entre el 60 y el 100% de valor comercial; pero desde el punto de vista tributario, esos avalúos definidos para vivienda, deben tener correspondencia con el estrato, lo que significa generar una progresividad en las tarifas del predial, esta nueva orientación lleva inmerso las condiciones de cada sector, de zona (lo que trasciende el predio), porque es dar un mayor soporte a los análisis de precios del suelo y de las construcciones, según la localización en la ciudad, porque se puede presentar que algunas construcciones tengan especificaciones similares y estén ubicadas en diferentes sectores, entonces además del puntaje que corresponde a la edificación, se tiene en cuenta variables de localización geográfica, lo que puede significar a futuro alcanzar mejores niveles de equidad social. Entonces lo que se ha venido defendiendo es poder generar los valores de mercado y con base en esos valores, determinar los avalúos catastrales, siguiendo la directriz del gobierno nacional de que los valores catastrales se deben ir acercando a los valores comerciales, es decir, desaparece el concept de avalúo catastral, para hablar de un solo valor; se trata entonces de establecer ese parámetro de valor catastral muy cercano y que refleje la realidad de la ciudad, entonces el ajuste habría que hacerlo en las tarifas, entonces yo he venido defendiendo que es mejor tener como base los valores comerciales porque considero que es una metodología que mostraría mayor transparencia y equidad, pero en este momento es difícil adoptar ese sistema porque hay que seguir avanzando. Entonces considero que el deber ser, es ese, lograr que haya claridad en las condiciones de mercado que se reflejen en el valor catastral y hacer ajustes en las tarifas, que traería mayor equidad para la ciudad. Si ya se tienen unos valores muy claros, de los valores comerciales que se están transando en los diferentes sectores, entonces eso permitiría ejercer también controles. El conocimiento de las transacciones en zonas formales y no formales, da claridad de los precios aplicados a condiciones específicas, apoyado también por el seguimiento continuo a través del observatorio inmobiliario, que alimentaría periódicamente por zonas, con registros permanentes de como es que se están dando los valores, entonces esa sería la base de información necesaria para poder definir el cobro del valor catastral; Medellín ahora se va acercando a ese objetivo, y todavía falta perfeccionar procesos y reconocemos que hay falencias, mas, cuando hay comportamientos de crecimiento en los valores que se

²⁷² La Ley 1450 de 2011 Plan Nacional de Desarrollo en Colombia

²⁷³ La estratificación socioeconómica es la clasificación de los inmuebles residenciales que deben recibir servicios públicos. Sirve de referencia para cobrar de manera diferencial (por estratos) los servicios públicos domiciliarios permitiendo asignar subsidios y cobrar contribuciones. Son la base también para: orientar la planeación de la inversión pública; realizar programas sociales como expansión y mejoramiento de infraestructura de servicios públicos y vías, salud y saneamiento, y servicios educativos y recreativos en las zonas que más lo requieran; cobrar tarifas de impuesto predial diferentes por estrato y orientar el ordenamiento territorial.

ven afectados por situaciones de seguridad social, lo que tendría que identificarse a tiempo para poder hacer los ajustes necesarios; lo que hay que garantizar es, tener un conocimiento detallado de los valores de los terrenos, y ojala también predecir o adelantar, posibles situaciones que se pueden presentar a futuro.

Henry: ¿se podría establecer alguna relación con las conexiones de servicios públicos? Como lo expresaba el funcionario de EPM, es que a la empresa prestadora de los servicios públicos lo que le interesa es tener mayor control de las pérdidas.

Iván: lo que pasa es que hay que tener claridad que EPM tiene una función de rentabilidad, y el otro aspecto, es ver la ciudad desde la planificación ideal, que pretende dar respuesta a las dificultades identificadas; además por Ley, EPM esta obligado a atender las solicitudes de la comunidad (legal o ilegal) en la prestación de los servicios públicos. Entonces los esfuerzos parten de acompañar incluso predios que carecen de nomenclatura, lo que indica que no tiene licencia de construcción, lo que también condicionaría la prestación de los servicios públicos; ese es el camino de la legalidad y el deber ser, pero en la práctica, todos los días hay operarios de EPM instalando medidores de servicios públicos, porque si ellos no lo hacen, existe el instrumento de la tutela que favorece a la comunidad, porque se estaría violando los derechos vitales de las personas; es una situación complicada, porque realmente representa un circulo vicioso en el que siempre lleva de ganar el ciudadano.

En el municipio se adelanto en una administración anterior una metodología de identificación de lo formal e informal en la ciudad a partir de utilizar colores tipo semáforo, verde, amarillo y rojo. Entonces lo verde es lo que esta cumpliendo con las normas urbanas, legalizado y formal; aunque en algunos casos también en lo verde se genera informalidad, por ejemplo en adiciones constructivas sin licencia, o subdivisiones no reglamentadas. El color rojo representaba las zonas de alto riesgo, retiros de quebrada, deslizamientos geológicos, eso era algo sin discusión, porque por Ley no se debería atender con servicios públicos (inclusive es la población que califica en primer orden para programas de relocalización de familias que adelanten los municipios); entonces quedaba el color amarillo, que representaba los sectores de ocupación informal, que según los análisis adelantados, eran zonas para adelantar diversos programas como de titulación predial; en este sentido también se le ha hecho el llamados de atención al Ministerio que promociona la titulación, pero se ha tenido en cuenta condiciones como estabilidad sísmica y calidades constructivas?, porque lo que interesa es volver a la gente propietarios del lote, entonces se les proponía que además de ver el proceso de abajo hacia arriba (partiendo del lote), había que verlo desde las calidades constructivas, que con otros recursos, se pudiera mejorar esas condiciones, o sea que se trascendía los programas de titulación, hacia la legalización de las construcciones, convirtiéndolas en inmuebles que cumplieran con las normas. Lo que pasa en la actualidad es, que lo amarillo y lo rojo se volvieron el mismo problema, pues se sigue ocupando zonas no aptas geológicamente, se sigue instalando servicios públicos domiciliarios, y no existe ninguna entidad que pueda controlar esa situación, o por lo menos no se alcanza a controlar el universo de esa situación, solo se llega a situaciones de solicitud de información remitida por las inspecciones de policía, que nos piden identificar propietarios de algunos predios que incurrir en infracciones urbanísticas, pero son mínimas las solicitudes frente al crecimiento desmesurado de la informalidad urbana, y lo que EPM dice es que por Ley hay que atender esa población creciente que demanda la prestación de los servicios públicos domiciliarios. Esta es una situación que desde la legalidad tiene fundamento en la búsqueda de equidad, de prestación de mejores servicios urbanos; pero se trata de una comunidad que tiene el derecho a que le

presten los servicios públicos. No se desconoce la importancia de hacer trabajos de identificación que anticipen la ocurrencia de esta realidad.

Henry: entonces queda el interrogante de **¿Cómo sugerir a las administraciones públicas sobre la utilización de diversos instrumentos para atender esas necesidades?**

Iván: pero es que esa mezcla de instrumentos, de control sobre todo, para detener (y ojala remediar) la realidad en la ocupación ilegal del suelo. Una vez escuché a un representante de la empresa productora de cemento Argos, que las ventas en los sectores informales de la ciudad, es mucho mayor que las ventas a proyectos de la ciudad formal, y es porque la comunidad en general construye y mejora sus viviendas a diario, y es factible que a las familias se les de el título de propiedad, porque las viviendas legalizadas entran al mercado inmobiliario y se convierten en sujetos de créditos para mejorarlas.

Otro fenómeno que se esta dando, es que ONGs están apoyando la generación de barrios enteros alejados de los bordes urbanos (y de la prestación de los servicios públicos y de la malla vial), lo que buscan estas organizaciones es que las familias tengan un techo, pero lo que le crean a los municipios son problemas sociales y económicos, porque debe llegar el momento en que haya que dotar esas comunidades de todas las infraestructuras publicas, y servicios de salud, educación y general, todo lo que demandan las comunidades. Esa es la línea de pensamiento actual que defiende que dejar solas esas comunidades, representa que sin acompañamiento, los resultados de ocupación ilegal de tierras resulta mas grave y representa a futuro mayores costos para corregir las deficiencias. Un acompañamiento a tiempo, puede representar que haya mejores relaciones de ocupación público privada del suelo.

Desde la administración no se puede seguir desconociendo esa realidad de ocupación de los barrios informales, que ya tienen unos aprovechamientos, y para el caso de Medellín, en alturas de 3 y 4 pisos que se han hecho por adiciones progresivas en el tiempo; entonces una propuesta es considerar que los privados legalicen lo que tienen en la actualidad y generar compromisos de no seguir creciendo en altura, lo que pasa es que habría que considerar el aprovechamiento para todos por igual, lo que significa demandas adicionales en estos sectores. Otro elemento a tener en cuenta, es que salen leyes que no leen esas realidades, y en la mayoría de casos, las comunidades ya llevan buen tiempo asentadas en sectores marginales con edificaciones de 3 y 4 pisos, y la nueva Ley permite 2 pisos. Entonces la reglamentación debe ser consecuente con la realidad de la ciudad, y es también un llamado de atención para que los planificadores, mas halla de conceptos e ideales de la planificación, que lean la ciudad en su contexto, porque son realidades que difícilmente se pueden devolver; entender que hay distintos momentos de análisis en el desarrollo urbano, momentos que son reflejo de lógicas económicas locales y macro, que son las que determinan las dinámicas de transformación de cada sector.

Henry: entonces, **como recomendación del trabajo de investigación después de esta conversación**, queda, que los municipios deben trabajar por mantener actualizados sus inventarios catastrales y hacerles seguimiento, que en algunos casos, puede profundizar en algunos análisis para entender ciertas dinámicas, en especial, las referidas en esta investigación, una vez el Estado ha mejorado las condiciones de habitabilidad de zonas que se generaron de manera informal. Una de las alternativas de seguimiento, podría ser el cruce de la información de instalación de medidores para la prestación de servicios públicos domiciliarios, que va mostrando el número de unidades habitacionales que se van generando en cada lote o unidad predial geográfica. El

detonante para estos casos, es el cambio radical o la transformación urbana de zonas que pasaron muchos años casi en el olvido institucional y después de ejecutar múltiples obras publicas de calidad, entran al mercado formal del suelo de la ciudad y empiezan a ser atractivas para una clase social que demanda el tipo de producto inmobiliario que se oferta en estas zonas.

Este trabajo pretende hacer un llamado de atención a la administración municipal para que reconozca esa realidad. Y hay que reconocer los grandes esfuerzos que ha hecho la ciudad por atender este tipo de problemáticas, que son generalizadas en la mayoría de las ciudades latinoamericanas y de otros países del mundo. Hay que tener disciplina rigurosa en el seguimiento a estas lógicas de ocupación del territorio; hay que formar catastralmente los asentamientos, generar dentro de las posibilidades de los municipios, algunas medidas de control a partir de la identificación de los fenómenos que en estos procesos participan, aunque se ha identificado que los correctivos a esta situación siempre son mas complejos que la prevención en la ocupación ilegal de tierras. Para el caso de Medellín, la administración municipal ha destinado importantes recursos para mejorar las condiciones urbanas de esas comunidades; se valoran y reconocen los esfuerzos realizados desde hacer varios años en la ciudad. Lo que si queda claro es, que las comunidades si saben sobre la importancia de los cambios y beneficios que han recibido por parte de la administración publica pero difícilmente están dispuestos a retribuir a la ciudad con el aumento de los impuestos, y no es algo que suceda exclusivamente es estos sectores, es una cultura generalizada en todos los estratos de la sociedad.

**ANEXOS OFERTA INMOBILIARIA
ESTUDIO DE MERCADO AÑOS 2007 Y 2011**

PRECIOS DE VENTA RESIDENCIAL
PRECIOS DE ALQUILER RESIDENCIAL
PRECIOS DE VENTA LOCALES COMERCIALES
PRECIOS DE ALQUILER LOCALES COMERCIALES