



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

Catalina Johana Cubaque Barrera

Universidad Nacional
Facultad de Artes, Maestría en Urbanismo
Bogotá, Colombia
2020

**Análisis de los actores de la renovación urbana en la ciudad de Medellín
mediante la formulación e implementación del plan parcial Naranjal y
Arrabal, entre el periodo de estudio del 2012 al 2018.**

Catalina Johana Cubaque Barrera

Trabajo de investigación presentado como requisito parcial para optar al título de:

Magister en Urbanismo

Directora:

Sandra Jeannette Mondragón Álvarez

Codirector:

René Antonio Carrasco Rey

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Artes, Maestría en Urbanismo

Bogotá, Colombia

2020

Resumen

En las teorías de las políticas públicas los actores son decisivos para la formulación e implementación de los objetivos de estas, son los actores los que en definitiva toman las decisiones. El presente documento realiza un análisis de actores con un estudio de caso: del plan parcial de renovación urbana Naranjal y Arrabal en la ciudad de Medellín en el periodo de estudio de 2012 y 2018, como caso de estudio.

Se utilizan diferentes métodos para ejecutar el análisis de actores, como primera medida se revisan los efectos urbanos del plan parcial de renovación urbana Naranjal y Arrabal, uno de los primeros formulados y adaptados después de la promulgación de la ley 388 de 1997 –ley de planeación territorial en Colombia. En la segunda parte, se hace una definición de los actores, de sus objetivos en los diferentes momentos de los 20 años de adopción del plan parcial. Finalmente, se hace un análisis del discurso de las normas y la doctrina jurídica que fue formulada y aprobada por los actores y que se convierte en la hoja de ruta de las entidades territoriales, dicha normatividad son los grandes arreglos institucionales que hacen los actores para ejecutar los instrumentos y la política pública de renovación urbana en Colombia.

Palabras clave: poder, análisis de actores, planes parciales de renovación urbana, plan parcial Naranjal y Arrabal y análisis del discurso.

Abstract

Within the public policies, the actors are vital to define and implement the goals and key results, yet the actors are who make the final decisions accordingly This document presents a complete analysis from the involved actors on the partial plan urban renovation – Naranjal and Arrabal at Medellín which focus on the period between 2012 and 2018 as a case study.

By using various methods to perform the actor's analysis, such as inspect the urban effects due to the partial urban renovation plan – Naranjal and Arrabal. Moreover, this fact was a pioneer in the adaptation and formulation after the 388 act enactment in 1997 – Colombian Territorial Planning Law. The second approach in the study will define the actors and their goals taking into account the Law's partial adoption in the past 20 years. Finally, this study will review the Law and legal doctrine speech which was approved by the actors, and it turned into a roadmap for territorial establishments. Also, these guidelines are major institutional agreements between the involved actors in order to use them as an urban renovation public policy in Colombia.

Keywords: power, stakeholders analysis, partial plans urban renewal, Naranjal and Arrabal partial plan and discourse analysis.

Contenido

RESUMEN

ABSTRACT

INTRODUCCIÓN	2
CAPÍTULO 1: MARCO TEÓRICO: PODER Y TOMA DE DECISIONES DE LOS ACTORES. MARCO CONCEPTUAL.	10
1.1 Las luchas de poder constantes en las políticas públicas	11
1.2 Planes parciales en Colombia: evolución internacional y adopción del concepto de la renovación urbana y del instrumento	18
1.3 Las cifras de la renovación urbana en Colombia	29
CAPÍTULO 2: EL PLAN PARCIAL COMO INSTRUMENTO PARA MATERIALIZAR LA RENOVACIÓN URBANA EN LA PLANEACIÓN DE MEDELLÍN.	37
CAPÍTULO 3. EFECTOS URBANOS, EL PLAN PARCIAL NARANJAL Y ARRABAL-MEDELLÍN	54
3.1. Cambios en los usos del plan parcial	61
3.2. Censos el pasado de las unidades de actuación	71
3.3. Análisis de algún riesgo del plan parcial Naranjal y Arrabal	85
3.5. Conclusiones. Síntesis	95
CAPÍTULO 4: ANÁLISIS DE ACTORES EN EL CONTEXTO DE LA RENOVACIÓN URBANA	102
4.1. Método, recopilación de resultados de cuatro investigaciones urbanas en Colombia en diferentes contextos	103

4.2. ¿Por qué se usan los textos anteriores? ¿En qué aportan los textos? Conclusiones iniciales de este trabajo.	116
4.3. Síntesis de análisis actores, resultados del consolidado de investigaciones con el programa de prospectiva para analizar a los actores –MACTOR LIPSOR y MICMAC LIPSOR	121
4.4. Conclusiones – síntesis del análisis de actores	143
CAPÍTULO 5: ANÁLISIS DEL DISCURSO LEYES Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN	154
5.1. La narrativa de las leyes	156
5.2. Análisis del discurso de las leyes y medios de comunicación con el software MAXQDA 2020	163
5.3. Síntesis y conclusiones del análisis del discurso	176
CONCLUSIONES	185
RECOMENDACIONES	199
REFERENCIAS	200

Lista de gráficas

Gráfico 1. Análisis de las políticas públicas: modelo	13
Gráfico 2. Modelo de políticas públicas, análisis.	14
Gráfico 3. Metodología para análisis de stakeholders	16
Gráfico 4. Modelo de análisis del discurso	17
Gráfico 5. Renovación urbana y sus implicaciones desde la revolución industrial.	19
Gráfico 6. Resumen de las diferencias entre las “R” en la renovación urbana: redesarrollo, redensificación.	26
Gráfico 7. Proporción de la población urbana en Colombia	29
Gráfico 8. Relación de los planes parciales adoptados distribución anual.....	32
Gráfico 9. Resumen de los marcos con los que se construye la investigación analítico sistémica del análisis de actores.	34
Gráfico 10. Gestión del proyecto, hitos del mismo.....	55
Gráfico 11. Modificaciones plan parcial de renovación urbana	56
Gráfico 12. Priorización de vivienda en el plan parcial del Naranjal y Arrabal.	69
Gráfico 13. Modelo completo aplicado al plan parcial a partir de imagen DEM tomada por EPM y raster.	87
Gráfico 14. Modelo height above river, de la quebrada el Hueso en el plan parcial Naranjal y Arrabal. ..	88
Gráfico 15. Metodología análisis de actores, cuatro textos que utilizan este método.....	104
Gráfico 16. Respuesta de las encuestas sobre estar de acuerdo por la renovación urbana.	107
Gráfico 17. Estado de los problemas en renovación urbana del análisis de actores en Medellín.	111
Gráfico 18. Arreglos institucionales más importantes en la construcción del plan parcial Naranjal y Arrabal.	124
Gráfico 19. Gráfico de Gestión del plan parcial de renovación urbana Naranjal y Arrabal.	126
Gráfico 20. Histograma de las implicaciones del actor hacia los objetivos	137
Gráfico 21. Nube de palabras que obtuvo el programa MAXQDA 2020, al ingresar 45 documentos.....	165
Gráfico 22. Nube de palabras programa MAXQDA 2020, de los instrumentos legales.	167
Gráfico 23. Nube de palabras programa MAXQDA 2020.	171
Gráfico 24. Nube de palabras del resultado en el MAXQDA 2020 de las 31 noticias seleccionadas.	174
Gráfico 25. Matriz inicial de problemas, causas y efectos.....	182
Gráfico 26. Nube de palabras documento terminado	186
Gráfico 27. Nube de palabras del capítulo teórico y conceptual.....	187
Gráfico 28. Nube de palabras de capítulos referentes al plan parcial de renovación urbana.	187

Lista de mapas

	Pág.
Mapa 1. Consolidación de las ciudades colombiana, estudio del sistema de ciudades.....	30
Mapa 2. Planes parciales en el primer POT adoptado en Medellín. Acuerdo 62 de 1999.	42
Mapa 3. Acuerdo 48 de 2014. POT actual de Medellín.....	43
Mapa 4. Entorno y calidad de la vivienda.....	48
Mapa 5. Mapa de área efectiva, avalúo del lote y numero de bienes sector secundario	50

Mapa 6. Mapa del DANE 2020, sobre vulnerabilidad económica.....	52
Mapa 7. Vulnerabilidad del Naranjal y Arrabal.....	53
Mapa 8. Primera propuesta decreto 2000 del plan parcial Naranjal y Arrabal	57
Mapa 9. Modificación del modelo del plan parcial de renovación urbana Naranjal y Arrabal	59
Mapa 10. Edificabilidad de Vivienda de interés social y vivienda de interés prioritario.....	65
Mapa 11. Censo de actividades iniciales en el plan parcial.	72
Mapa 12. Vulnerabilidad de las personas originarias del plan parcial de renovación urbana	73
Mapa 13. Lotes 2008 de imagen satelital, comparado con lotes.....	75
Mapa 14. Lotes 2018 de imagen satelital, comparado con lotes.....	76
Mapa 15. Pisos de año 2008 del plan parcial Naranjal y Arrabal.	82
Mapa 16. Pisos del 2018 del plan parcial Naranjal y Arrabal.....	83
Mapa 17. Diferenciación en alturas entre 2018 y 2008.	84
Mapa 18. Mapa de estratos áreas cercanas al Naranjal y Arrabal.....	85
Mapa 19. Revisión del modelo con las áreas de inundación determinadas por el municipio.	86
Mapa 20. Espacio público proyectado del plan parcial Naranjal y Arrabal.....	92

Lista de tablas

PÁG.

Tabla 1. Las cinco etapas del ciclo de la producción de políticas públicas y su relación con resolver problemas.....	18
Tabla 2. Comparación de enfoques de ensamblar la tierra.	28
Tabla 3. Identificación de variables por capítulo	36
Tabla 4. Relación de los POT y las administraciones locales.....	42
Tabla 5. Planes de ordenamiento territorial adoptados en Medellín.....	44
Tabla 6. Planes parciales adoptados por la ciudad de Medellín.....	45
Tabla 7. Presupuesto general del Municipio de Medellín.....	49
Tabla 8. Usos principales permitidos del Decreto 1309 de 2009.....	61
Tabla 9. Usos prohibidos	63
Tabla 10. Comparación del área máxima a ocupar en primer suelo metros cuadrados	64
Tabla 11. Cambios en vivienda NO Vis unidades de actuación Naranjal.....	66
Tabla 12. Cargas físicas de las unidades de actuación urbanística	67
Tabla 13. Cargas sociales del plan parcial para la protección de moradores	67
Tabla 14. En el decreto 1309 de 2009 aprovechamiento de las unidades.....	67
Tabla 15. Cambios en cargas sociales para moradores vulnerables.....	71
Tabla 16. Aumento en los avalúos del área del plan parcial.	77
Tabla 17. Unidad de gestión 2. Adquisición de predios por instrumento de gestión.....	78
Tabla 18. Descripción de actores y definición de los mismos.	132
Tabla 19. Objetivos de los actores en los diferentes momentos del plan parcial.	134
Tabla 20. Métodos, textos y datos usados.....	156
Tabla 21. Método de atipicidades de datos para analizar los resultados del MAXQDA, a partir de desviaciones estándar y promedio de datos.	164

Tabla 22. Distribución de los años y medios de comunicación	173
Tabla 23. Nube de frecuencias del capítulo de actores	191
Tabla 24. Nube de palabras del capítulo de análisis del discurso.	193

Lista de Anexos documento aparte

Anexo 1. Derecho de petición EDU.....	3
Anexo 2. Derecho de petición.....	9
Anexo 3. Derecho de petición.....	12
Anexo 4. Derecho de petición.....	23
Anexo 5. Anexo avalúos Unidad de actuación urbana 2.....	41
Anexo 6. Unidad de gestión 2. Adquisición de predios por instrumento de gestión.....	42
Anexo 7. Unidad de gestión 2. Adquisición de predios por instrumento de gestión.....	43
Anexo 8. Proyectos de ley en cámara de representantes presentados referente a temas urbanos.....	44
Anexo 9. Entrevista Daza Hoyos documento de reajuste de tierras relacionado capítulo de análisis de actores.....	48
Anexo 10. Analisis de actores completo, Documento completo resultado del Mactor Report. User presentation.....	50
Anexo 11. Anexo de resultado de los problemas.....	117
Anexo 12. Tabla sobre frecuencia de palabras de la totalidad de los documentos revisados. Con el programa MAXQDA 2020.....	135
Anexo 13. Muestra de resultado de datos de los 45 textos, desviaciones estándar y promedios de registros.....	135
Anexo 14. Conteo de palabras clave en el caso de moradores.....	136
Anexo 15. Resultado de conteo de frecuencias en marco normativo, normas y doctrina.....	136
Anexo 16. Resultados del análisis de las combinaciones de palabras de 25 documentos en total, con el programa MAXQDA 2020.....	136
Anexo 17. Tabla de frecuencias generadas por MAXQDA 2020 de los instrumentos como las leyes lo los CONPES.....	137
Anexo 18. Tabla de resultados de la combinación de palabras de los documentos normativos.....	138
Anexo 19. Combinación de palabras en los documentos de decretos nacionales.....	139
Anexo 20. Tabla de las frecuencias en los decretos analizados.....	139
Anexo 21. 31 noticias estudiadas para el análisis del discurso.....	140
Anexo 22. Tabla de frecuencias de las 31 noticias analizadas con el programa MAXQDA 2020.....	155
Anexo 23. Planes parciales de renovación urbana en Medellín.....	156
Anexo 24. Resultado del programa de análisis de todos los documentos en análisis del discurso.....	158
Anexo 25. Derecho de petición.....	158
Anexo 26. Bases del plan de desarrollo de Iván Duque Marquez. Pacto por Colombia, pacto por la equidad.....	174
Anexo 27. Búsqueda biblioteca del Senado urbana.....	182
Anexo 28. Búsqueda en la biblioteca del congreso palabras urbano, urbana y ciudad.....	183
Anexo 29. Frecuencias del documento completo.....	213
Anexo 30. Frecuencia de palabras en capítulo conceptual y teórico del presente documento.....	213
Anexo 31. Frecuencias del capítulo de efectos del plan parcial Naranjal y Arrabal.....	214
Anexo 32. Frecuencias análisis de actores.....	214
Anexo 33. Frecuencias capítulo análisis del discurso.....	215
Anexo 34. Frecuencia normas y doctrina.....	215
Anexo 35. Frecuencias noticias.....	216

Introducción

Los asombrosos efectos de la industrialización en las ciudades generaron transformaciones urbanas, en la economía, la política y la sociedad (Klemek, 2012, pág. 16). Con el movimiento conocido como el modernismo se reconstruyó la idea de realizar un nuevo urbanismo que en sus supuestos mejorará y tuviera mayor eficiencia en la ciudad construida. Con los retos de la explotación comercial se necesitarían lugares que respondieran a esas necesidades formalizadas en las ideas del Congreso Internacional de Arquitectura Moderna (CIAM) en 1928, donde se reunieron los grandes pensadores con el objetivo de definir los parámetros para construir ciudades (Klemek, 2012, pág. 22).

Los principios de la Modernidad no son los únicos ni los primeros acercamientos a la renovación urbana, muestra de esto se verá en párrafos siguientes, representados, por ejemplo, en la crítica de Engels a los hechos realizados por el barón de Haussmann en París, materializados en las aperturas de las calles, dejando atrás algunas construcciones que tenían identidad cultural en la ciudad, los señalamientos al movimiento desarrollado en el CIAM, que consistían en la pérdida que habían sufrido en su historia urbana por este tratamiento y que la renovación urbana debería contemplar estos hechos e hitos antes de realizarse (Klemek, 2012, pág. 25).

El CIAM duró hasta años después de la finalización de la segunda guerra mundial y sus principios se fundaron en la reconstrucción, de Europa, tras las dos confrontaciones primera y segunda guerra mundial, existiendo grandes íconos de la construcción como lo son las unidades habitacionales en altura, impulsadas por arquitectos como Le Corbusier o los planes urbanos que fomentaban este modelo.

Es de la consideración de autores como (Mumford, 1961, pág. 432) que pudo “existir una mejora urbana si las fuerzas que empujaban a la gente hacia la ciudad hubieran sido controladas. La competencia por el espacio de inmigrantes y trabajadores generó grandes cantidades de tierra ocupadas” (Mumford, 1961, pág. 432). O como lo definió Jacobs, “el hombre que tuvo la más

dramática idea para todo el urbanismo anti ciudades es LeCorbusier. En la década de los veinte proyectó una ciudad que le puso el nombre “la ciudad radiante”, compuesta, no de los edificios bajos entrañables para los descentristas sino rascacielos rodeados de parques” (Jacobs, 2013, pág. 49). Independiente de una visión desesperanzadora la realidad es que tenemos ciudades que en muchos casos han necesitado una renovación urbana transversal por el momento histórico que vivieron, por los conflictos bélicos que las dejaron bajo escombros o por las decisiones de los gobernantes que buscaban, tal vez, mayor seguridad.

Las ciudades están en una explosión urbana y es necesario el bienestar humano urbano, (Toynbee, 1971, pág. 240), es natural que en esta transición tan rápida entre lo urbano y lo rural se requiera de un cambio o se busquen áreas para que cohabiten los ciudadanos. En el caso del centro urbano, el que siempre ha sido el núcleo de la ciudad, el ágora en algunos casos ha experimentado transformaciones y en general una reconstrucción, una reforma del casco antiguo (Mausbach, 1971, pág. 82). Con un escenario tan diverso que han vivido otros países, “más recientemente se ha recurrido cada vez más a la limpieza y la reurbanización de áreas considerables. Aunque inicialmente solo los grupos privados que utilizan capital realizaban estos programas hoy los objetivos de la renovación urbana combinan capital público y privado” (Wilson, 1966, págs. 127-128). El modelo se basa en comprar y adquirir la mayor cantidad de tierra para cumplir los objetivos, por ejemplo, con la demolición de la parcela para que quede despejada a un empresario que re urbanizará de acuerdo con el plan municipal aprobado (Wilson, 1966, pág. 128).

El concepto de renovación urbana ha estado presente desde hace años, respondiendo a las necesidades de cada época. En la actualidad, se incluyen factores como: quién lo financia, si el privado o el público, la inclusión de la participación ciudadana para evitar la gentrificación, si es en una zona de vivienda o industrial. Hay muchos factores que influyen y convergen en la renovación urbana de las ciudades. El presente documento muestra un recorrido por los actores de la renovación urbana quienes buscan la consecución de un instrumento y el análisis del discurso de estos, para cumplir el objetivo mayor de las ciudades, de buscar, encontrar, apropiar y ver a la renovación como una vía para construir sobre lo construido y así aprovechar la ciudad existente.

Se evidencia la necesidad de ciudades colombianas que ven a la renovación urbana como una solución para recuperar y reformar el territorio existente. Para eso se trabaja en el posicionamiento del instrumento de planificación urbana, llamado "planes parciales de renovación

urbana", aunque también existe a partir de la modalidad de renovación predio a predio. Ambas estrategias son válidas y legales dentro de la normatividad colombiana.

El documento tiene un estudio de caso: el plan parcial de renovación urbana Naranjal y Arrabal en Medellín (entre el periodo de estudio del 2012 al 2018), el plan fue desarrollado de manera inicial en la primera generación de planes de ordenamiento territorial y planes parciales en 1999 y ha tenido diferentes modificaciones, dadas las fallas persistentes que han cambiado la forma de ser gestionado. Este plan parcial ha mostrado resistencia y voluntad política por parte del municipio, generando arreglos institucionales que han sido usados en otras regiones del país, sirviendo como laboratorio de estudio de lo que se debe y no hacer en este tipo de instrumentos, casi puede determinarse como un piloto.

Este documento tuvo su origen en una pregunta: ¿Cómo participan los actores en la construcción e implementación del instrumento de renovación urbana llamada plan parcial?; fue recurrente pensar que, en ciudades como Medellín, los actores se movilizaban de manera cohesionada y hacían que el instrumento funcionara mejor. El objetivo general de la investigación es identificar los arreglos institucionales de los actores en el Plan Parcial de Renovación Urbana-Naranjal y Arrabal en la ciudad de Medellín y los objetivos específicos son: analizar los efectos urbanos del plan parcial Naranjal y Arrabal; desarrollar un análisis de actores que estuvieron involucrados en la implementación del plan parcial de renovación el Naranjal y Arrabal en la ciudad de Medellín y realizar el análisis del discurso de la renovación urbana en la ciudad de Medellín.

El análisis comenzó con la tesis de que en Medellín era más sencillo poner de acuerdo a los actores, lo que facilitaba que estos se movilizaran de una manera más expedita entorno a la ejecución de los planes parciales de renovación urbana.

El análisis de actores es un método usado en la administración pública o privada para conocer la forma de tomar decisiones, para esto se utiliza el acercamiento teórico de John Forester, un apasionado por la planeación y la solución de las disputas públicas, relacionando los actores dentro de las decisiones de la política pública en los diferentes momentos del ciclo.

El título de este documento es "Análisis de los actores de renovación urbana en la ciudad de Medellín mediante la formulación e implementación de un plan parcial en el periodo comprendido entre el 2012 y 2018", con los siguientes capítulos la autora busca profundizar en su propuesta de análisis, además de todo el planteamiento expuesto: revisar a los actores, las líneas

argumentativas que se reglamentan en las leyes o que logran ser agendadas en los medios de comunicación. Se considera que una de las fallas para que los planes parciales de renovación urbana tengan una débil gestión se debe a la dispersión de los intereses de los actores, por eso se busca responder ¿qué tan dispersos e interesados se encuentran los actores para buscar los problemas en este aspecto y así formular cambios en la política pública y en la reglamentación, a partir del caso de estudio?

La autora utilizó los aprendizajes que ha tenido en su recorrido laboral y académico para la adopción de los diferentes métodos utilizados en los capítulos, a fin de realizar el análisis de actores. El primer capítulo define el marco conceptual y teórico que fue tomado a partir de las dos profesiones que tiene en Ciencia Política y Gobierno y en Gestión y Desarrollo Urbanos de la Universidad del Rosario. En este capítulo se complementan los conceptos de la Ciencia Política, del análisis de los actores en la toma de decisión y de la formulación e implementación de una política pública, integrado a la construcción de los discursos con un marco conceptual de la renovación urbana.

Los capítulos segundo y tercero están dedicados al caso de estudio; en el segundo se hace un recorrido de los diferentes planes de ordenamiento territorial que tiene la ciudad y la adopción de los planes parciales de renovación urbana. El tercero se ocupa del análisis de los efectos urbanos del plan parcial el Naranjal y Arrabal en la ciudad de Medellín, se describe la gestión y las consecuencias de este en el territorio, en los diferentes momentos identificables en los 20 años de implementación del instrumento. Para esto se utilizan algunos programas de sistemas de información geográfica con fines académicos como ARC-GIS y QGIS. Para concluir con los resultados del plan parcial a la visión de la autora en la gestión del instrumento, lo que sigue o puede mejorar en el mismo y, en definitiva, buscar que el primer plan parcial de renovación formulado y adaptado en Colombia pueda ser una realidad.

En el cuarto capítulo se realiza un análisis de actores, metodología e instrumento conocidos en las clases de pregrado dictadas por María Helena Botero, doctora en geografía y con maestría en políticas públicas. El conocimiento adquirido en las asignaturas de políticas públicas, análisis de actores, toma de decisiones, planificación y ordenamiento territorial, en la facultad de Ciencia Política y Gobierno de la Universidad del Rosario, en las carreras de Ciencia Política y Gestión y Desarrollo Urbanos, conceptos y aprendizajes que han contribuido al desarrollo de este análisis.

En las asignaturas de Botero se usaban los programas de planeación urbana de la suite Lipsor, en este trabajo fueron utilizados para hacer las métricas que determinaron, inicialmente, los intereses, motivos y dependencias entre los actores. La autora llegó a la definición de los actores a través de información secundaria (documentos técnicos de soporte, decretos, acuerdos reglamentarios y derechos de petición), que le fueron de gran utilidad útil para la identificarlos, tal y como lo realizó la investigación de “stakeholders: expectation in urban renewal por Toozi Zhauany y otros”, donde se hace una identificación basada en información secundaria.

En el quinto capítulo se ejecuta un análisis del discurso de la renovación urbana tomando como insumos principales las diferentes leyes, decretos y documentos CONPES que regulan el tema, y en específico, los planes de ordenamiento territorial de la ciudad de Medellín. Esto se hizo con base en la experiencia que se tiene en el área laboral, trabajando por más de cinco años en corporaciones que toman las decisiones de política, mediante leyes y acuerdos, como es el caso del Concejo de Bogotá y el Congreso de la República. Este conocimiento le ha aportado comprensión a la autora para reconocer, durante los últimos cinco años de trabajo, que las leyes se crean bajo una necesidad o priorización del gobierno nacional, congresistas, gobernadores, diputados y/o concejales y grupos económicos, los cuales intentan movilizar a los actores para la aprobación de la normatividad que crea la priorización de las políticas públicas o el manejo de los sectores y en definitiva el presupuesto tanto nacional como local.

Por ejemplo, la primera acción que se realiza para crear una nueva norma es la exposición de motivos de una ley o de un acuerdo municipal, entre ellos está implícita la justificación de la necesidad y la identificación del marco normativo para revisar qué está funcionando, qué hace falta y/o cómo se puede mejorar. Es por esto que en el capítulo quinto se realiza una descripción del marco normativo aplicable de renovación urbana, para así determinar las normas que serán incluidas en el análisis del discurso y como conclusión se hace el inicio de un análisis de impacto normativo, mostrando según el análisis las faltantes de la norma y la doctrina jurídica como una oportunidad próxima para implementarla.

El diagnóstico de impacto normativo es una muestra de cómo están funcionando las normas y los diferentes problemas, efectos y causas que generan. Esto es muy útil para determinar los vacíos normativos para consolidar un programa o política pública.

La generación de una ley en su mayoría mucho más que un acuerdo de los Concejos Municipales cambia los pesos y contrapesos en un tema. La agenda del poder legislativo es muy

importante para observar cómo se imponen la priorización en temas, para construir un proyecto de ley y que este se convierta en una ley necesita de un análisis del marco normativo existente para observar cuáles son las falencias y así modificarlas o simplemente del lobby de un sector que quiere facilitar los incentivos o regulación para el beneficio de un sector económico, por ejemplo.

En el quinto capítulo se analiza el discurso de las leyes y doctrina normativa referentes a la renovación urbana para averiguar el momento en el que se encuentra la renovación urbana, cuáles son las necesidades recurrentes que la regula y la aplicación que esta tiene en los municipios. Para eso inicialmente se hace un marco normativo describiendo las leyes y normas referentes. Después se utiliza un programa para el análisis del discurso llamado MAXQDA 2020, en el que se cuenta la frecuencia de las palabras, combinación de palabras, mapas de código, árbol de palabras de cada leyes, normas o acuerdos.

Los resultados de las palabras y sus frecuencias fueron parametrizados en el software con el propósito de analizar los textos sistematizarlos. En este caso, se incluyeron documentos para ser analizarlos, arrojando las frecuencias en palabras, en combinación de palabras (dos o más palabras) frecuentes. Sin embargo, los datos son numerosos en cada análisis; en uno de los más pequeños son 5000 registros, fue por esto que la autora tomó la decisión de utilizar la misma metodología que usó en la Misión de Observación Electoral – MOE, para trabajar en la búsqueda de las atipicidades en los riesgos electorales. Esta consistía en tomar los registros, se comparaban las estadísticas de promedio y desviación estándar y se calculaban a partir de estos dos datos las atipicidades, sumando el promedio y la desviación estándar de un conjunto de datos por medidas más altas que se reflejaban por estos indicadores estadísticos. Este capítulo concluye con el inicio de diagnóstico del análisis del impacto normativo que determina las causas, los efectos y problemas identificados en la normatividad, como ya se mencionó.

Analizar el plan parcial en su conjunto, su implementación y los cambios del instrumento, además de hacer un análisis de actores que intervienen dada la determinación de influencias y dependencias en los objetivos en los 20 años de renovación urbana, sumado al discurso de la normatividad que se debe aplicar en el municipio (que no solo es la local sino la nacional y municipal) es la pretensión de la autora con este trabajo. En definitiva, genera un análisis de actores con las relaciones en sus las acciones, la gestión, los arreglos institucionales y el discurso que se crea mediante las normas y la implementación de las mismas.

La promesa de valor que menciona el título del texto, es un análisis de actores de la renovación urbana en la ciudad de Medellín mediante la formulación e implementación de plan parcial Naranjal y Arrabal, se ejecuta a lo largo de los capítulos diferentes métodos propuestos. Se estructuran las interacciones sociales y los incentivos que se tienen por medio de influencias, dependencias en los objetivos del instrumento, los discursos y las leyes que se formulan y finalmente el trasegar del plan parcial y los tropiezos del mismo convertidos en una oportunidad de aprendizaje en Colombia. Es una propuesta de análisis de actores combinados, resultantes de una vida laboral en que los diferentes actores han estado presentes en la construcción de las políticas públicas y aunque se ha visto desde las barreras de la investigación con fuentes secundarias, se ha logrado percibir la negociación que tienen para buscar un objetivo de cambio y de posicionamiento de un tema.

Es un documento que incita a que los temas del suelo, los instrumentos de planificación y algunos cambios normativos se realicen por la convergencia de actores académicos y que busca convertirse en una pretensión que contribuya a convencer a los sectores sobre la necesidad de implementar cambios en la ley 388 de 1997 para que la renovación urbana, entre muchos temas, pueda ser una realidad constante y no solo sea vista como casos de éxito aislados en algunas ciudades.

Finalmente, el presente documento es una interpretación de los intereses de los múltiples actores por medio de la revisión de su gestión y del discurso; todo esto gracias a que la construcción de los acuerdos que se logran, no solo, mediante la implementación y formulación de los instrumentos propuestos y adoptados sino a través de las posibles fallas que genera la renovación urbana en la toma de sus decisiones lo que puede dar pistas o conclusiones para mejorar el instrumento o la regulación misma para facilitar en un futuro la renovación urbana tan necesaria en las pequeñas, medianas y grandes urbes colombianas.

Capítulo 1: Marco teórico: poder y toma de decisiones de los actores. Marco conceptual.

El presente capítulo se presenta el marco teórico y conceptual que será la guía para la realización del presente documento, el cual busca realizar un análisis de actores de la renovación urbana aplicado al plan parcial Naranjal y Arrabal en la ciudad de Medellín.

Los actores están presentes en todo el transcurso de una política pública hasta la implementación de un instrumento que podría materializar la intención de la misma. Por lo tanto, se exponen los teóricos que muestran la importancia de los actores, sus relaciones de poder en la construcción de los arreglos institucionales en cada momento de la política pública.

Además, la importancia de conocer los actores y la toma de decisiones lo hace vital como factor para tomar acciones acerca de hechos que no estén funcionando en la implementación o en la formulación de la política pública.

El análisis del discurso es una herramienta vital para establecer en el momento que se toma una decisión por parte de los actores el peso que se le dio a un tema en particular. El análisis del discurso de instrumentos tanto de leyes, como las normas o en lo que es usado mayormente en la prensa escrita muestra las conciliaciones en las que está el momento del tema. Por ejemplo, realizar una ley requiere de la convergencia de intereses de un sinnúmero de actores o realizar la noticia y la manera de ser contada muestra características de un tema que deben ser analizadas.

El marco teórico y conceptual tiene una aproximación de la relación entre el poder y la interacción de los actores que formulan, implementan, retroalimentan las políticas públicas. Se muestra cómo los actores son influyentes para la determinación de los instrumentos y cómo estos transcurren y toman decisiones que afectan. El análisis de los actores es una parte de lo que completa entender la evolución de todo el ciclo de la política pública.

1.1 Las luchas de poder constantes en las políticas públicas

Nos encontramos en una sociedad del discurso, como lo dice Michael Foucault, “el discurso fija los límites por el juego de la identidad tiene la forma de una reactualización” (Foucault, El orden del discurso, 2005 traducción 1973, pág. 38)). Más allá del discurso es necesario entender los que se tejen en torno al lenguaje, tiene naturaleza específica que están relacionadas así: las relaciones de poder, los relacionamientos de la comunicación y las capacidades objetivas (Foucault, El sujeto y el poder, 1988).

“Es también necesario distinguir las relaciones de poder de los relacionamientos comunicacionales que transmiten información por medio del lenguaje de un sistema de signos o cualquier otro sistema simbólico. Sin duda, comunicar es siempre una cierta forma de actuar sobre otra persona o personas. Pero la producción y circulación de los elementos de significado pueden tener como objetivo o como su consecuencia ciertos resultados en el “reino” terreno del poder, los últimos no son simplemente un aspecto de los primeros” (Foucault, El sujeto y el poder, 1988).

La presente investigación analiza las relaciones de poder, “el otro” quien ejerce el poder o quien actúa, el campo de respuestas, reacciones, resultados y posibles invenciones (Foucault, El sujeto y el poder, 1988). Según Foucault, para analizar las relaciones del poder es necesario, primero, identificar el sistema de diferenciación determinado por la ley u otros; segundo, el tipo de objetivos que actúan sobre las acciones de los demás; tercero, los medios deben existir por ejemplo para los efectos de la palabra; las formas institucionales pueden ser estructuras legales y finalmente, los grados de racionalización (Foucault, El sujeto y el poder, 1988).

Estaría cercano atraer a los ciudadanos de vuelta al proceso de planificación, revisando los procedimientos de las instituciones, el cálculo y las tácticas tienen un objetivo en la población. El poder en definitiva dibuja la realidad (Michel Foucault, 2001). El poder se ha tomado en las decisiones públicas desde la expedición de las leyes que habilitaron a los planes parciales a ser una manera de renovar la ciudad, por eso al analizar los tomadores de decisión, el discurso y aplicarlo en un caso en particular puede ser una forma de buscar los vacíos que se reconocen en terreno para un instrumento que puede ser tomado de otras latitudes, pero en Colombia podría faltar un poco para su implementación exitosa.

1.1.1. Análisis de las políticas públicas, los actores vinculados de manera constante y transversal

En el caso del análisis de la política pública de renovación urbana en Colombia, esta se podría entender como las decisiones o acciones que se han tomado de manera coherente para manejar un problema determinado de un proceso de construcción y ejecución (Nassig, y otros, 2002). Esas decisiones son tomadas por actores que tienen el poder para hacerlo o influir para lograrse o no, se pueden realizar mediante planes parciales, en macro proyectos o predio a predio. Se ha construido la necesidad de realizarlo en la ciudad colombiana como parte de una política pública nacional que es ejecutada en los diferentes municipios que consideren bajo su capacidad territorial la generación de la misma.

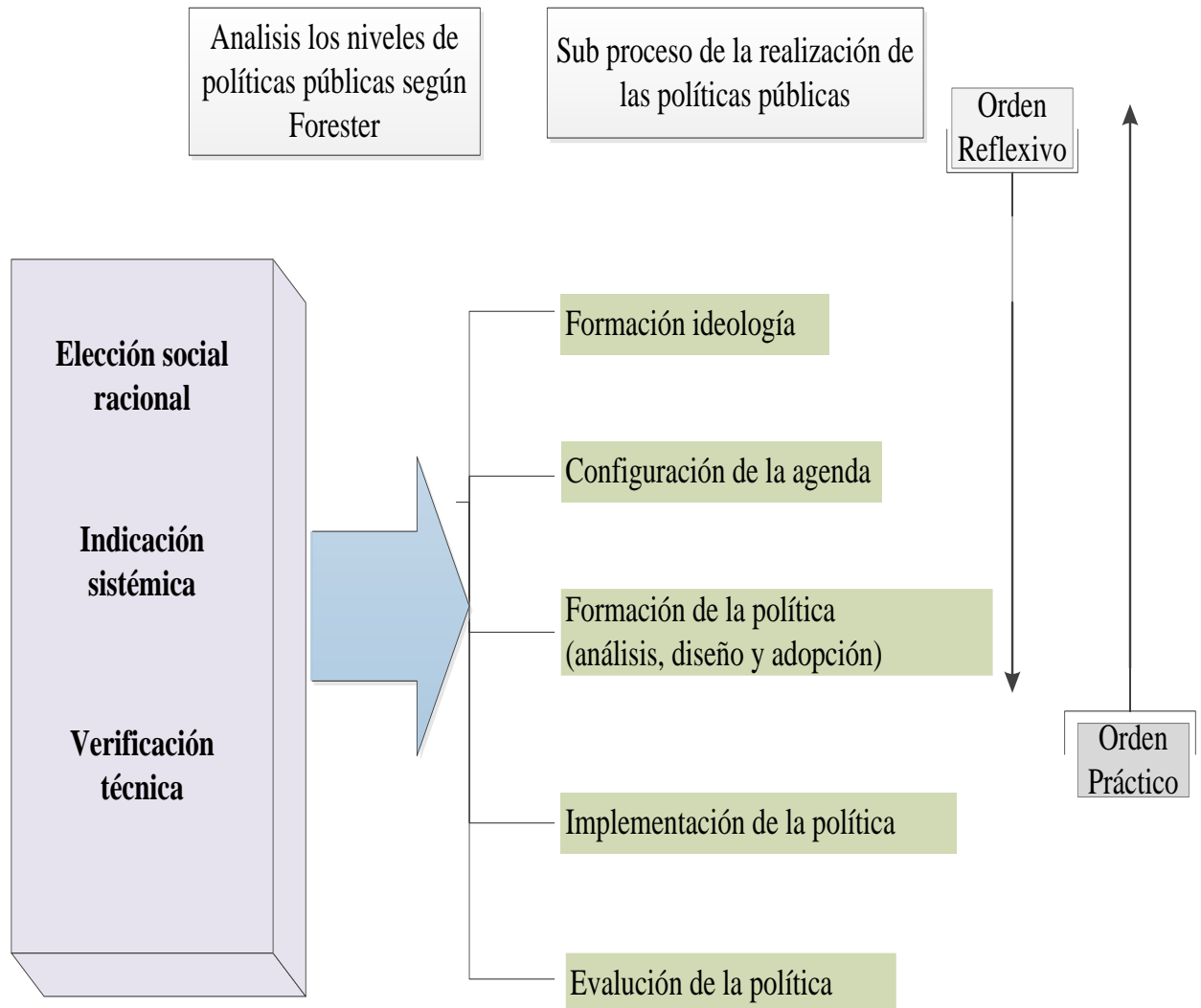
Conforme al concepto de la política “*policy cycle*” Jones asegura que esta interviene en cinco momentos: primero la identificación de un problema; segundo, la formulación de soluciones o acciones; tercero, la toma de decisión; cuarto, la implementación y quinto la evaluación. Esto es relevante, para el presente documento ya que se intenta hacer un análisis de la posición de los actores en los 20 años que ha tenido que vivir el plan parcial Naranjal y Arrabal y analizando su discurso en la construcción de política se busca mostrar los cambios que se ha tenido que cambiar en la consecución e implementación de la política pública desde la visión de los actores.

En el modelo del “ciclo de la política pública” se reconoce la importancia de los actores como quienes formulan, interpretan y ejecutan. Además, es un trabajo continuo de reinterpretación de los actores en la abstracción de la norma y la implementación. Además de incluir la interacción de los decisores y ejecutores, en los que se tiene una estrategia para imponer su asimilación de las dinámicas de la misma política pública (Roth, 2009). Este modelo ha tenido enfoques diversos, ya que se menciona por Muller y Surel que la decisión de las políticas debe ser tomar buenas decisiones, no solucionar problemas.

Cada uno de los actores tiene un interés diferente en el momento que esté la política pública (en la parte del ciclo) por sus múltiples intereses en la resolución de los problemas a partir de sus intereses en el marco de sus propios marcos discursivos. Entender la demanda de los actores se puede encontrar en diferentes contextos y se ha convertido en una teoría en sí misma. La administración se define en algunos escenarios, como conseguir que las cosas se hagan. Las políticas públicas tienen todo un ciclo para su realización, pero la importancia del proceso y los métodos se combinan con las acciones de los grupos es decir los actores. El siguiente estudio

analiza dos partes del ciclo de la política y el espacio de confrontación del hacedor o actor que diseña y ejecuta la misma.

Gráfico 1. Análisis de las políticas públicas: modelo



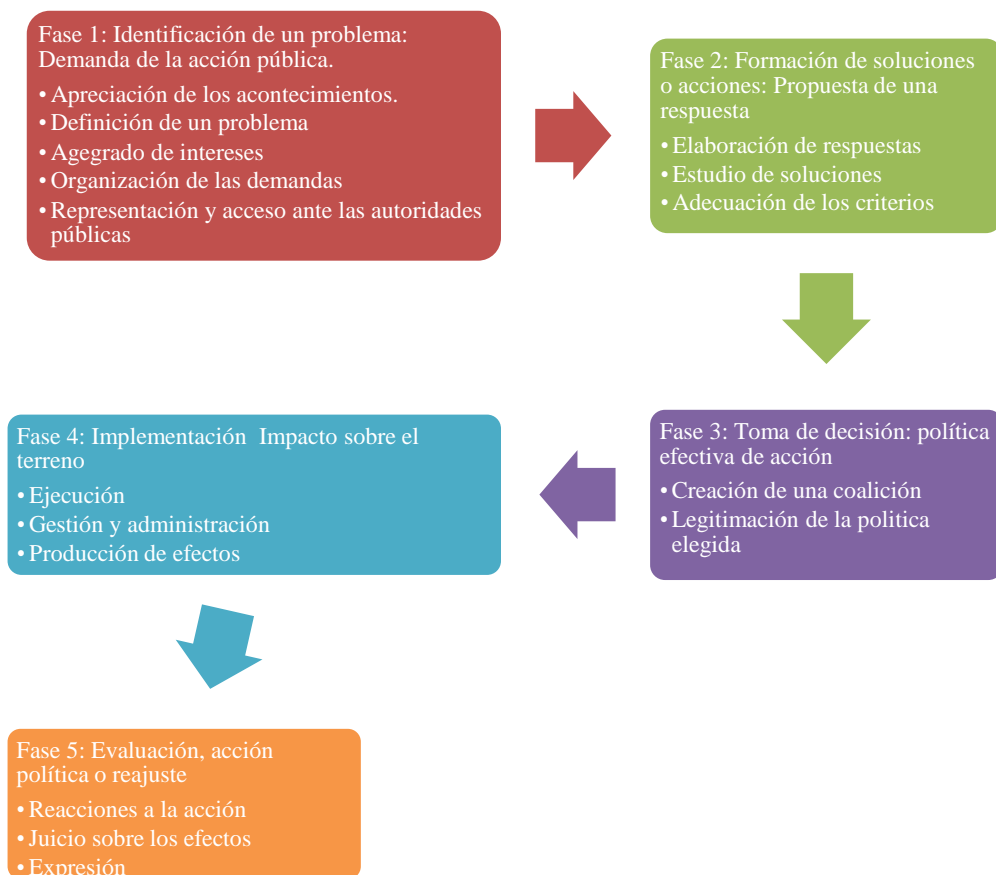
(Forester & Fischer, *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, 1993, pág. 83)

La renovación urbana se ha tomado como una decisión nacional para reconfigurar la ciudad de aquí que los instrumentos para su consecución deben ser evaluados para que en el ciclo se puedan reformular acción y así esta decisión de gran importancia para las ciudades sea ejecutada, formulada y aprobada a partir de los cambios que se deban hacer analizando su ejecución. Los valores de los análisis de una política pueden mostrar las fallas y los problemas que se presenta para que este se realice de manera eficiente, eficaz bajo los principios de la administración pública. Un buen análisis de los actores de un instrumento puede entregar luces de la implementación mediante un flujo de información de una política y así adecuar medidas.

Las políticas públicas deben ser tratadas desde una óptica de participación ciudadana, aunque Forester aún no era concluyente con denominarlo así, sí defendía que el análisis de las mismas debía estar mediado por un aprendizaje social. La racionalidad comunicativa muestra los análisis de los niveles de las políticas públicas, la elección social racional, la indicación sistémica y la verificación técnica, la elección (Forester, 2009, pág. 19), esto muestra que los actores bajo estos principios toman las decisiones que son definitorias en un actor y eso es importante para revisar las consideraciones de los actores en una situación.

En los niveles no lineales de la comprensión que son considerados deterministas de las políticas públicas son de formación ideológica, configuración de la agenda, formación de la política en el ciclo de la misma, la implementación y la evaluación, que se regula de manera reflexiva y práctica (Ver gráfico 1).

Gráfico 2. Modelo de políticas públicas, análisis.



Fuente: Según Roth, Deubel, Andre- Noel dice que el modelo fue tomado y adaptado de Meny, Thoening, 1992 (Roth, 2009, pág. 50)

El ciclo descrito por Roth muestra que las políticas deben realizarse su evaluación en cada momento, la toma de decisiones por parte de los actores se hace en cada momento, en la formulación o determinación del marco normativo (hecho analizado en este documento) o en la implementación de la misma por parte de un instrumento.

Las estrategias existentes para llegar a lograr una democracia adquieren características en medio del hacedor de reglas y la construcción de identidades, e incluye las capacidades en desarrollo por medio de la educación y así una necesaria acción política de ciudadanos, instituciones y los grupos (Roth, 2009). Los actores tanto institucionales como comunitarios pueden lograr a que las acciones se concreten o se limiten.

“Así mismo, la narrativa y los argumentos pueden estar contenidos por el discurso, por tanto, su análisis hace parte del análisis del discurso. En este sentido, la narrativa es el orden cronológico de los eventos y los argumentos son las construcciones lógicas con conclusiones presumibles a partir de los eventos. La tarea del analista discursivo es explicar cómo discursos específicos se convierten en hegemónicos; explicar las características de los campos discursivos; identificar la definición de las objeciones de las posiciones particulares; clarificar cómo discursos individuales vienen a influenciar otros; determinar estructuras de los argumentos; identificar cuáles estilos de discurso se hacen efectivos en contextos dados (Pirazpa, 2014).

En el modelo para entender las políticas públicas, se conocen cinco fases a partir de Roth, que son la identificación de un problema de demanda para la acción pública; la formación de soluciones o acciones; la toma de decisiones; la implementación y la fase de evaluación. Todo esto mediado por mediación, para la planificación de la gestión pública y por la acción de los actores en determinados momentos, no se puede esperar que estos sean estáticos sino se regulen por determinaciones o acciones de la institucionales, cada uno está interrelacionado y determina sus acciones por los resultados en la toma de decisiones.

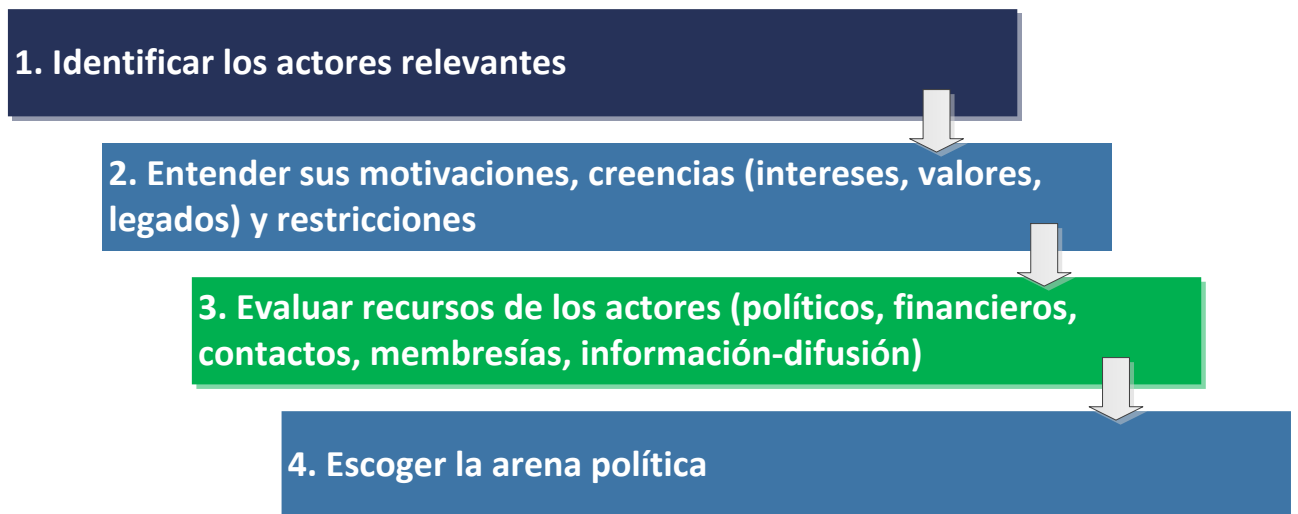
Realizar un análisis de actores, podría mostrar más atención a opciones prácticas deliberativas, para dialogar, debatir y negociar como podrían no solo involucra a muchos actores interdependientes y en red, sino que permite procesos de planificación colaborativa y participativa para lograr una mayor justicia, mayor reconocimiento y mayor eficiencia también (Forester, 2009, pág. 14).

El análisis de los actores es una parte fundamental en las políticas públicas, por ejemplo, Friedman en 1984 exponía que los *stakeholders*, son el grupo de individuos que puede afectar los logros de los proyectos. (Ángel, 2010). El acercamiento que se hace en este apartado se logra

entendiendo como a los diferentes actores se afectan por el accionar de la institucionalidad y cómo se comportan a partir sus preferencias.

El lenguaje noble de "participación pública" y "participación de las partes interesadas" apenas persuade a los ciudadanos afectados de que una negociación estrecha no evitará una participación real más amplia y un aprendizaje público sustancial sobre temas y opciones. Una historia de secretos gubernamentales, planificadores que ya cubren decisiones comunicación hecha y manejada ineptamente entre tomadores de decisiones y afectados públicos: todo esto ha generado un realismo político, que fácilmente evita una imaginación democrática crítica y creativa, la capacidad cívica se requiere reconocer, aprender y actuar bien ante las diferencias de valor (Forester, 2009, pág. 81).

Gráfico 3. Metodología para análisis de stakeholders



Fuente: (Weimer & Vining, 2005)

Sabiendo con qué facilidad las partes o las partes interesadas pueden adoptar una postura, con qué facilidad ellos (todos) podemos interpretar preferencias, deseos, deseos o intereses en valores básicos en la formulación e implementación de una acción pública (Forester, 2009)

La formulación de políticas públicas es un proceso de toma de decisiones, que busca maximizar los beneficios para lograr la mayor cantidad de utilidad en la sociedad. En el anterior gráfico, nos muestra parte del modelo que los actores interesados se ven afectados por cualquier decisión que se tome, cuando los intereses de los grupos entran en conflicto, las decisiones no se

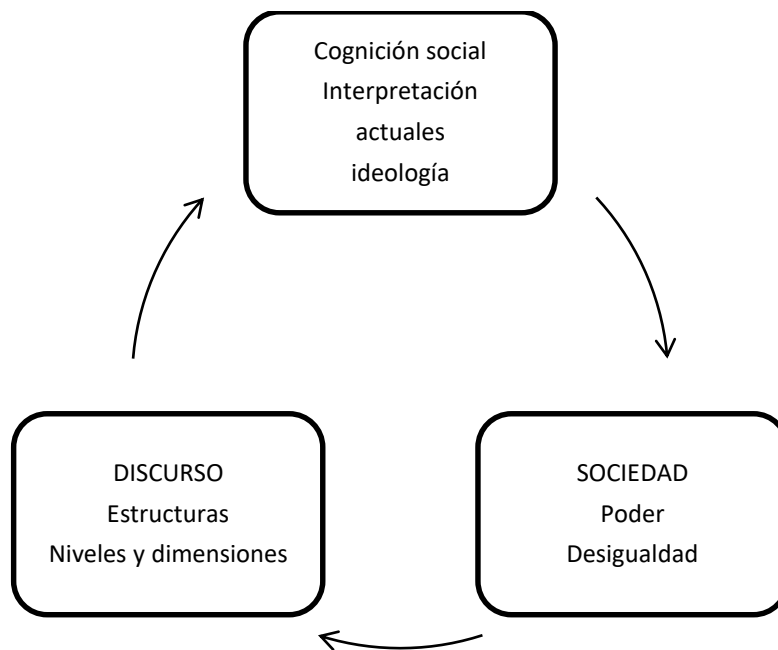
toman por el mayor número de interesados sino por quien tiene más poder dentro de la balanza (Weimer & Vining, 2005).

Reconocer los intereses de los actores se hace vital para entender la formulación de la agenda y de las negociaciones. Las partes interesadas tienen discusiones y consideraciones lo que genera acuerdos viables para identificar y satisfacer diversos intereses que generan diferentes resultados a partir de la información disponible (Forester, 2009, pág. 148)

Una parte fundamental para reconocer la toma de decisión de los actores, es mediante los actos formales que generan como es el caso de las normas y leyes, o documentos de política como son los CONPES.

Por eso, en el capítulo cuarto se recurre al análisis del discurso de estos documentos de política para entender la racionalidad y la relevante de cada uno. Se conoce que el análisis verbal, develando el sentido del texto, se analizan las nuevas estructuras de cognición y de la sociedad. Las relaciones en los discursos no son lineales y la comunicación es vital para organizar y negociar las contradicciones (West & Turner, 2005).

Gráfico 4. Modelo de análisis del discurso



Fuente: (Dijk T. V., 1994, pág. 10)

En Colombia la construcción de las políticas públicas se puede hacer desde un marco formal como es el caso de las leyes, o ya sea en el marco de un documento CONPES de política social que enmarca las necesidades de un sector para resolver un problema. Por esto se construyó

el documento de mayor peso de instrumentos de gestión nacional para dar lineamientos y buscar asignación presupuestal, este capítulo analiza las diferencias y narrativa de las leyes, CONPES, y decretos con carácter de ley (que son expedidos por el presidente de la república), esto transversal a todo el ciclo de la política pública.

Tabla 1. Las cinco etapas del ciclo de la producción de políticas públicas y su relación con resolver problemas.

Etapas de la resolución de problemas	Etapas del ciclo de las políticas públicas
1. Reconocimiento del problema	1. Fijas la agenda.
2. Proponer una solución	2. Formular la política
3. Escoger una solución	3. Decisión
4. Aplicar la solución	4. Implementación de la política
5. Apreciar los resultados	5. Evaluación

Fuente: (Hernández, 1999) Adoptado de M Howlett, y M Ramesh, *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*.

Las políticas públicas en Colombia tienen tres grandes soportes: las leyes, los decretos ley y los CONPES de los diferentes temas. Los primeros y segundos realizados por el poder ejecutivo y legislativo y los terceros en cabeza del ejecutivo, que a través del Departamento Administrativo de Planeación Nacional emite los documentos CONPES de política pública que son los lineamientos de los temas estratégicos con impacto social.

1.2. Planes parciales en Colombia: evolución internacional y adopción del concepto de la renovación urbana y del instrumento

1.2.1. ¿De dónde importamos los colombianos el concepto de renovación urbana?

El concepto de renovación urbana en el mundo inició por la rehabilitación del centro, seguido por la pérdida de confianza en la vivienda social construida en altura, en el primer caso se pensaba la renovación como una manera de recuperar el centro y en el segundo, caso evitar este tipo de vivienda en las afueras de la ciudad que ha provocado críticas por la segregación.

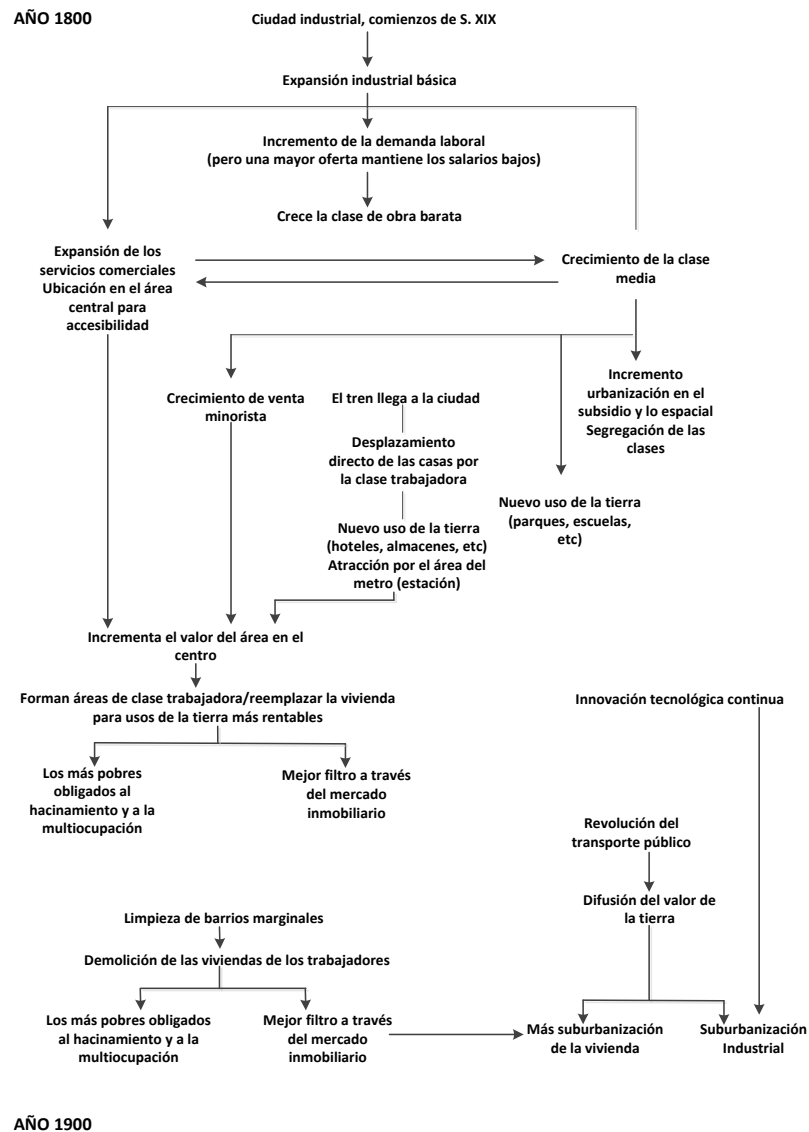
Por ejemplo, París tuvo una transformación en los años 50 y 70 que se compara con la más famosa realizada por Haussmann, dada por un declive de la producción industrial, afianzando los servicios especializados, con una degradación de los espacios industriales, en los grandes puertos, naves, estaciones, que generó un gran cambio (Arteaga, 2008, pág. 157).

En realidad, la renovación urbana en el mundo ha tenido muchas vertientes, en Colombia existe la necesidad de este instrumento por el supuesto deterioro del centro histórico y porque estos barrios tradicionales se han enfrentado a la presión inmobiliaria. En algunas ciudades de zonas céntricas del país por el desuso de zonas industriales, y en ciudades marítimas por la obsolescencia de sus puertos, la dispersión de necesidades depende de las características de cada asentamiento (Arteaga, Reflexiones sobre el proyecto urbano residencial reciente. El caso de París a través de las ZAC Reuilly, Bercy y Tolbiac, 2008).

En otros países la intervención se ha realizado dependiendo del momento y también por los ciclos económicos: por el actor público o por los privados y esta ha evolucionado a ser una necesidad compartida. En el caso de la intervención en los Docklands en Inglaterra o en Puerto Madero en donde la primera se realizó con la intervención del actor privado, fue prioritaria; en el segundo el actor público fue el protagonista. Otro ejemplo, es el de la zona llamada Confluence en Lyon que ha evolucionado a un proyecto público y privado con una mediación en la planeación comunitaria en el que se ha generado una renovación urbana de una zona deteriorada por el desuso de las fábricas y del puerto.

Se menciona que la revolución industrial donde imperaba el capitalismo realizó el desarrollo de áreas de renovación urbana. La ciudad máquina nos trajo un crecimiento de las industrias, de los lugares en donde se ubican los trabajadores y las aglomeraciones. Y así el aumento del precio del centro y después de desuso o deterioro del mismo.

Gráfico 5. Renovación urbana y sus implicaciones desde la revolución industrial.



(Couch, 1990, pág. 17) Traducido del inglés.

En el libro de Couch sobre renovación urbana, evidencia el proceso en el siglo XIX, que consistía en demoler las viviendas de los trabajadores obligándolos al hacinamiento y a buscar nuevas alternativas de vivienda a través del mercado inmobiliario; la existencia de la formación de la clase trabajadora hizo que se crearan áreas con nuevos usos de la tierra mucho más rentables.

Con la reconstrucción de las ciudades europeas tras la segunda guerra mundial vino la limpieza de barrios marginales, el centro se expande de la ciudad creando una huella urbana en la década de 1950, esto incluyó igualmente un sistema de planificación urbana para determinar el uso de la tierra y la configuración del patrón de renovación urbana en la ciudad, con instrumentos como

la ley de planificación urbana y rural en Londres; tanto así que la renovación urbana fue tratada por los denominados *town maps* que mostraban la zonificación del uso de la tierra y las densidades permitidas, este plan no entró en ejecución, pero si unos niveles de planes estructurales para abordar la política urbana y los planes locales. Fue así como ingresó la ley de planificación de pueblos y países que logró con posterioridad la inclusión en planes urbanos (Couch, 1990, pág. 141).

Es un problema desde hace siglos en el mundo, que Engels en su texto de contribución al problema de la vivienda en 1861, realizó una crítica a la renovación urbana por estar ligada a actores privados con grandes intereses en el sector inmobiliario, ejemplo de esto fue el Barón de Haussmann con los bulevares en París y el ánimo de la modernidad.

“el espíritu de Haussmann se paseó también por Londres, Manchester y Liverpool; en Berlín y Viena parece haberse instalado como en su propia casa. El resultado es que los obreros van siendo desplazados del centro a la periferia; que las viviendas obreras y, en general, las viviendas pequeñas, son cada vez más escasas y más caras, llegando en muchos casos a ser imposible hallar una casa de ese tipo, pues en tales condiciones, la industria de la construcción encuentra en la edificación de casas de alquiler elevado un campo de especulación infinitamente más favorable, y solamente por excepción construye casas para obreros. Así pues, esta penuria de la vivienda afecta a los obreros mucho más que a las clases acomodadas; pero, al igual que el engaño del tendero, no constituye un mal que pesa exclusivamente sobre la clase obrera. Y en la medida en que le concierne, al llegar a cierto grado y al cabo de cierto tiempo, deberá producirse una compensación económica” (Engels, 1873, pág. 2).

Otro ejemplo mundial de renovación urbana fue la demolición de las torres Pruitt Igoe in St. Louis Missouri en 1972 (Heathcott, 2012) en Estados Unidos, como una muestra de que se había terminado la época del urbanismo conocida como el modernismo, así se buscó una nueva manera de realizar la construcción:

“resultado de los programas de renovación urbana nueva” (Hyrá, 2008) *que involucran la demolición de fincas y su reemplazo por desarrollos de viviendas de tenencia mixta para resolver problemas de concentración de la pobreza y disfunción social. Este “redux de renovación urbana” representa un efecto retrovisor de cómo se consideraban los antiguos sectores urbanos en los barrios pobres de los años cuarenta y cincuenta y que necesitan ser demolidos y reemplazados por las mismas urbanizaciones modernas y sociales que ahora están siendo demolidas”* (Watt & Smets, 2017, pág. 6).

En Colombia se pensó en ingresar a teorías urbanas con la constitución de ciudades modernas que incluyeran los parámetros de renovación de los centros históricos urbanos para ser integrados a toda la estructura; en los años 50, la ciudad de Bogotá estaba gestionando el plan piloto de Le Corbusier que incluía parámetros de la sociedad maquinista y de la modernidad. Según este plan la ciudad debía cambiar drásticamente, por ejemplo, modificando su centro histórico por un modelo más moderno de ciudad.

Las ciudades en todas las latitudes han vivido procesos de deterioro y subutilización de áreas centrales o en los subcentros que se han constituido, buscando la necesidad de utilizar los principios de la renovación urbana. Los diferentes países latinoamericanos han asumido de manera diferencial el problema de política pública, pero en principio es una situación que debe ser contrarrestada por el sector público, en coordinación con los otros actores. En este sentido el documento busca entender las acciones que realizan para recuperar las áreas urbanas olvidadas y abandonadas. Por el constante cambio de las actividades económicas y residenciales es natural un deterioro físico y funcional de activos inmobiliarios.

Las ciudades colombianas, al tener procesos de obsolescencia física, funcional y económica producen un aumento de valor por su localización y esto genera que se vean incrementadas las presiones para demoler el sector y aprovechar el uso. El ciclo de las aglomeraciones urbanas ha mostrado que la mancha urbana disminuye los atributos de los lugares centrales (DNP, 2011, pág. 9) cita del documento (Rojas, E. 2004).

“Durante la década de los 80, se adoptó la figura de los planes de renovación urbana, que involucraron acciones de mejoramiento, preservación y redesarrollo, a través de la gestión de Empresas de Desarrollo Urbano (EDU), Corporaciones de Ahorro y Vivienda y el fortalecimiento del Fondo Financiero de Desarrollo Urbano (FFDU) del Banco Central Hipotecario (BCH). Desde entonces, se planteó la necesidad de “regresar al interior de las ciudades y neutralizar las consecuencias de la expansión urbana” (BCH, 1986)” (DNP, 2011, pág. 9).

Se va evidenciando que el concepto de la renovación urbana es acuñado desde hace muchos años y como lo expone José Salazar en su libro, se han realizado algunos hechos de renovación en las ciudades (Salazar, Construir la ciudad moderna: superar el subdesarrollo. Enfoques de la planeación urbana en Bogotá (1950 - 2010), 2017), la necesidad desde la expansión siempre ha existido, se trata de volver al centro o reactivarlo.

Un nuevo paradigma para la renovación urbana se incorporó en Colombia con la ley 9 de 1989 la reforma urbana la cual adoptó el urbanismo de las tres “erres”: la regeneración, la rehabilitación y la renovación. Estos conceptos fueron permeados en la constitución de 1991 y hacen parte de la construcción del conocimiento, además se incluyeron conceptos del urbanismo español con la adopción de la Carta Política como son los principios de función ecológica y social de la propiedad y la función del Estado de realizar los procesos y lineamientos del ordenamiento territorial en todos los municipios, que derivaron a la Ley 388 de 1997, en donde se fijan los

instrumentos de planeación y gestión, entre ellas los planes parciales de renovación urbana —un instrumento que en el discurso ha sido el deseable para su adopción por los supuestos beneficios.

La visión de planeación cascada es adopción española, específicamente en el caso del plan parcial incluido en la Ley 388 de 1997, fue una importación que se encuentra en la ley del suelo y ordenanza urbana española de 1956 modificada en términos pequeños varias veces y a continuación se relacionan apartes de artículos de 1976 y 1956:

“En el caso de los planes parciales de renovación la ley de suelo lo define: “Artículo trece. Uno. Los Planes Parciales de Ordenación tienen por objeto en el suelo clasificado como urbanizable programado, desarrollar, mediante la ordenación detallada de una parte de su ámbito territorial, el Plan General y, en su caso, las Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento; y en el suelo clasificado como urbanizable no programado, el desarrollo de los Programas de Actuación Urbanística” (Agencia estatal boletín oficial del estado, 1976).

La anterior cita es una de las reformas que se han generado a la ley del suelo y ordenamiento urbano español que tiene sus orígenes en 1956 con el régimen del suelo y ordenación urbana que en el considerando de la ley mostraba que se respondía a las leyes de ensanche y extensión además de conceptos como utilidad pública, expropiación absoluta, asegurar la utilización conforme a la función social (Jefatura del estado Español, 1956).

“Artículo segundo: El planeamiento municipal y comarcal se desarrollará en Planes generales y parciales de ordenación urbana y proyectos de urbanización, destinados a la ejecución de aquéllos (Jefatura del estado Español, 1956).

Después de la ley del suelo existían mecanismos tradicionales como los planes de rehabilitación urbana, contribuciones por expropiación, pero con esta ley se incluyó:

“las áreas de reparto o el rescate de plusvalías urbanísticas en estos suelos, determinantes desde el punto de vista de la obtención de recursos para realizar intervenciones concretas, redujeron la capacidad de intervención. En la actualidad, y con respeto escrupuloso del reparto competencial en la materia, muchas de aquéllas técnicas innovadoras han sido rescatadas por la Ley de Suelo y puestas a disposición de los legisladores autonómicos para su adecuado complemento y desarrollo” (El Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, 2018).

Para poder abordar los avances en materia de urbanismo en Colombia, bien vale la pena reconocer que hemos sido influenciados por modelos europeos en materia de renovación urbana, siendo España, con el actual régimen del suelo, el principal espejo que países de Latinoamérica como el nuestro, Ecuador, Brasil, Uruguay y Chile han seguido como guía en la configuración de sus marcos normativos. Buscando siempre proteger e integrar las dimensiones social, económica y ambiental los retos urbanísticos de estas naciones han obligado a la función pública a trabajar,

con una mirada holística, sin descuidar el desarrollo sostenible al servicio del interés general (Caballería, 2017).

La ley española de 1956 incluyó en su artículo diez y en otros, el centro del instrumento de plan parcial que es estudiado en este documento:

“los Planes parciales de ordenación municipal o comarcal, para el desarrollo del Plan general, contendrán estos extremos: delimitación de perímetros de las zonas en que, por su distinta utilización, se divida el territorio urbano; señalamiento de alineaciones, nivelaciones y características de las vías y plazas que se deben conservar, modificar o crear; superficies para espacios libres; emplazamientos reservados en cada zona a edificios y servicios públicos; y reglamentación del uso de los terrenos, en cuanto a volumen, destino y condiciones sanitarias y estéticas de las construcciones y elementos naturales en cada zona” (Jefatura del estado Español, 1956).

En el artículo catorce de la ley 1956, se incluyen las observaciones para realizar la conservación del patrimonio histórico y artístico de la Nación, que se desarrolla el planeamiento especial a los elementos naturales, plazas, calles, jardines, realces, composición de edificios.

Lo que se puede concluir de las normas españolas es que la renovación urbana no solo es un tratamiento, es una norma con un carácter especial, lo que se denomina una “norma urbanística especial”.

1.2.2. Instrumentos compatibles origen de los planes parciales de renovación urbana en Colombia: reajuste de tierras y ZAC

En Colombia existe un terreno difuso entre los conceptos regeneración, reestructuración, rehabilitación y renovación. La regeneración según Peter Roberts y Hugh Sykes es continua y dinámica, un proceso muy diverso, en donde las intervenciones urbanas se hacen buscando una solución física, social, ambiental y económica, para así mejorar las condiciones de las áreas urbanas en el desarrollo de la institucionalidad que le dan el soporte (Clemencia Escallón, Isabel Arteaga, & Victoria Caice, 2016, pág. 46).

En una cita de la investigación Escallón muestra que según Merlin y Choay, la renovación urbana es una operación que abarca la totalidad de lo construido en un sector. Que podría dar al lugar a la demolición y la reconstrucción, lo que cambia el modelo de ordenación urbana, normalmente usa la palabra sanear para mejorar el alto grado de deterioro de una zona (Clemencia Escallón, Isabel Arteaga, & Victoria Caice, 2016, pág. 50).

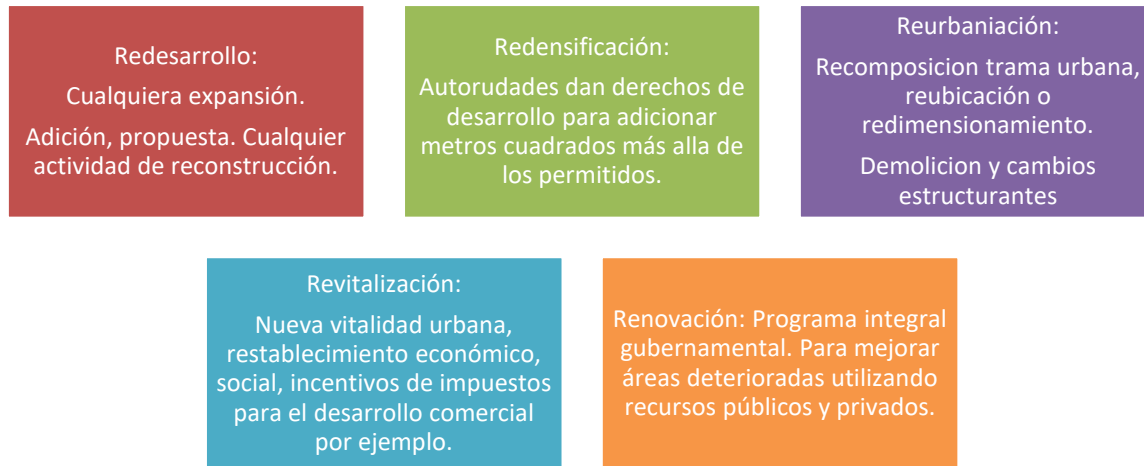
Y la rehabilitación urbana se ha entendido como una mejora de las condiciones de ocupación del patrimonio mediante la modernización de barrios conservados, guardando las características (Clemencia Escallón, Isabel Arteaga, & Victoria Caice, 2016, pág. 51).

Según Salazar (Salazar & Castillo, Planificación, renovación y manejo de ciudad edificada, 1992), la renovación urbana se entendió como una disposición normativa para la transformación de la ciudad edificada, aunque es deseable realizar reflexiones teóricas para revisar cómo entender y afrontar el deterioro y la obsolescencia. En el siglo XX se entendió desde tres perspectivas primera como operación para modernizar la estructura urbana desde parámetros de saneamiento; segundo las normas como instrumento para incidir en la valorización del suelo y finalmente la revalorización predio tras predio (Clemencia Escallón, Isabel Arteaga, & Victoria Caice, 2016, pág. 52).

El gobierno español reconoce las denominadas tres erres del urbanismo tanto así que en 2013 sacó un instrumento normativo, la Ley 8 de 2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. Se tenía como objeto eliminar las trabajas que se presentaban en estas tres acciones, crear mecanismos específicos y reactivar el sector. Los estímulos en algunos casos han sido modificados por leyes posteriores, pero el espíritu de la ley sigue en pie (Jefatura del Estado Español, 2013).

Es útil la definición de los diferentes conceptos que realiza Yency Contreras en su libro sobre la renovación urbana en Bogotá, a continuación, resumido en el siguiente cuadro y que es usado en la presente investigación.

Gráfico 6. Resumen de las diferencias entre las “R” en la renovación urbana: redesarrollo, redensificación.



Fuente: (Contreras, Renovación urbana en Bogotá. Incentivos, reglas y expresión territorial, 2019, págs. 49-50)

1.2.3. Las ZAC un instrumento muy parecido a los planes parciales de renovación urbana

En el texto de Arteaga, se evidencia que los procesos de recomposición tienen tres modos de realizarse: el primero la restructuración que es el cambio de modelo determinado, el segundo es la renovación de las actividades y los usos, y el tercero es la mejora y nueva dinámica (Arteaga, Reflexiones sobre el proyecto urbano residencial reciente. El caso de París a través de las ZAC., 2008, pág. 156).

En París se utilizaron varios instrumentos para tener una renovación urbana después de la que se dio por el modernismo, que quería volver a lo orgánico, a la manzana, la parcela, al tejido, una escala humana. Para esto se crearon varias formas, y una de estas es la denominada ZAC, zones d’aménagement concerté, pero también las grandes operaciones urbanas y las pequeñas intervenciones (Arteaga, Reflexiones sobre el proyecto urbano residencial reciente. El caso de París a través de las ZAC., 2008, pág. 156).

Las ZACs son definidas como los niveles para la recomposición del “tejido urbano en beneficio a la conservación del paisaje urbano, la mezcla de actividades y el énfasis en el espacio público” (...) la ocupación de las operaciones se caracteriza por la ocupación de terrenos obsoletos o vacíos, la manzana abre hacia tejido circundante entregando espacios públicos y lugares comerciales (Arteaga, Reflexiones sobre el proyecto urbano residencial reciente. El caso de París a través de las ZAC., 2008, pág. 160).

Con las ZACs mayoritariamente se busca construir y solucionar un problema de vivienda, con estas se realiza un nuevo tejido para la recomposición y renovación. En uno de los ejemplos, de ZAC Bercy, se proyectaron oficinas y comercio agroalimentario por las cualidades del territorio. (Arteaga, 2008, pág. 163).

En el caso de la ZAC de Le Confluence en Lyon, tiene una estructura muy parecida a los planes parciales de Colombia, en una zona deteriorada se determinan las viviendas a construir en diferentes unidades, con comercio en la planta baja, con una relación entre elementos de lo funcional y lo formal.

Se fragmenta las “parcelas operativas entregándola a diferentes promotores, la norma arquitectónica se limita a principios comunes, se da una alineación de la edificación sobre la calle, la ocupación de la manzana dando relevancia al espacio libre y la composición tradicional de la edificación” (Arteaga, 2008, pág. 167).

Por ejemplo, se reconoce que en París en el siglo XX este es un tema recurrente, en “tres modos de operar: la reestructuración, que cambia el modelo de ordenación establecido; la renovación de actividades para nuevos usos; y la rehabilitación que significa la mejora y puesta nuevamente en dinámica” (Arteaga, 2008, pág. 156) sin nunca desconocer la historia, los ciudadanos y la participación conjunta.

Las ZAC tienen una mayor similitud con los planes parciales de renovación urbana de la manera de hacer de los colombianos. Es una iniciativa de desarrollo que busca la consecución privado y pública con objetivos muy claros en generación de un mercado inmobiliario en una zona deteriorada con una intervención decidida por parte del sector público. Este modelo muestra zonas industriales, puertos con una gestión importantes social en el diseño, deseos, toma de decisiones de una zona que es decisiva en la ciudad.

1.2.1. Reajuste de tierras en otras latitudes, adaptación colombiana a los planes parciales como instrumentos de planificación urbana

Los planes parciales podrían sujetarse al concepto de reajuste de tierras que tienen grandes teóricos como son Doebele y Hong y Needham, el principio de estos era organizar a los propietarios para que se actué de manera colectiva bajo la cooperación de un privado o del Estado para juntar las tierras, lograr una recuperación obteniendo un proyecto urbano (Hong & Brain, 2012, pág. 3). En ciertas ocupaciones el reajuste de tierra es a menudo reparcelar la tierra cuando existen los límites o tienen conflicto.

Tabla 2. Comparación de enfoques de ensamblar la tierra.

Compra obligatoria	Reajuste de tierras
Confianza en la coerción o en las ganancias exclusivas del vendedor	Confianza en la participación comunitaria y empoderamiento
Transacción en efectivo que impone un fuerte impuesto carga para los gobiernos locales	Transacción basada en acciones que reduce el capital inicial requisitos para la adquisición de tierras
Reubicación de los pobres urbanos a áreas remotas con acceso limitado a empleos y servicios públicos	Reubicación proporcionada dentro del mismo vecindario con seguridad de tenencia mejorada y condiciones de vivienda para los pobres urbanos
Redefinición de los ocupantes existentes, a menudo a través de gentrificación del área de reurbanización	Preservación de la comunidad existente.
Derechos exclusivos contra la comunidad existente.	Obligaciones inclusivas con la comunidad existente

Fuente: (Hong & Brain, 2012, pág. 4)

En la práctica el reajuste de tierras ha mostrado en los diferentes países que por las mejoras en el terreno y en la infraestructura aumenta el precio de suelo, la teoría también indica que un instrumento como este construye un aparato institucional para ejecutarlo.

“En la medida en que la aplicación de instrumentos como los planes parciales y las UAU se encuentra en la fase de implementación en el país, actualmente el escenario para la gestión del reajuste de terrenos es limitado. A diferencia de lo que se observa en el modelo japonés, no existe por el momento una fórmula o metodología única para garantizar el reajuste; de una u otra forma, ya sea tomando como referencia el sistema de “puntos” aplicado en Japón, o el sistema de “aprovechamientos medios o tipo” aplicado en España, el reajuste de terrenos experimenta diferentes modos de apropiación, ajustados a cada realidad jurídico-económica, con el fin de garantizar los derechos y deberes de la propiedad” (Torres, Salazar, Pinto, & Gallo, 2010, pág. 63).

Uno de los tipos de reajuste de tierra que se han aplicado son los planes parciales, y en específico los que estudia este documento los de renovación urbana que según el Ministerio de

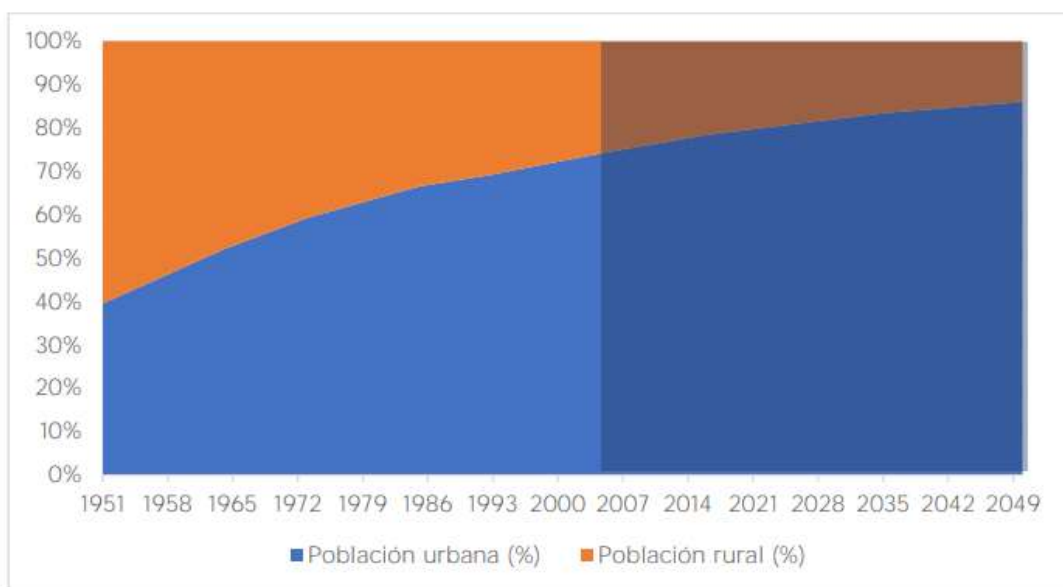
Vivienda, establece que en Bogotá, Cali, Medellín y Barranquilla se encuentran habilitadas 63.88 hectáreas con el tratamiento de renovación urbana, de las cuales solo se han adoptado mediante plan parcial 622 hectáreas, de esta manera, del ciento por ciento de área total en tratamiento de renovación urbana, solo el 7,7% corresponde a planes parciales adoptados y el 1,8% a planes parciales ejecutados o en ejecución (Ministerio de vivienda, ciudad y territorio, 2019).

Se conoce que las implicaciones en la gestión urbana y social en el caso de estudio han tenido complicaciones por eso se busca aplicar las teorías de reajuste de tierras como solución a los próximos problemas que podría tener la consecución del plan parcial.

1.3. Las cifras de la renovación urbana en Colombia

Se conoce en diferentes estudios la rápida evolución en la población urbana en Colombia, se estima que esta pasó de 39% en los años 50 a alcanzar en el año 2050 el 86% (DNP, 2014) (DNP, 2019, pág. 1120). Esto es un desafío sin igual en el país ya que se debe asegurar el hábitat para todos en la ciudad, concentrar en el mejor uso de los recursos para dejar de seguir expandiendo la mancha urbana.

Gráfico 7. Proporción de la población urbana en Colombia



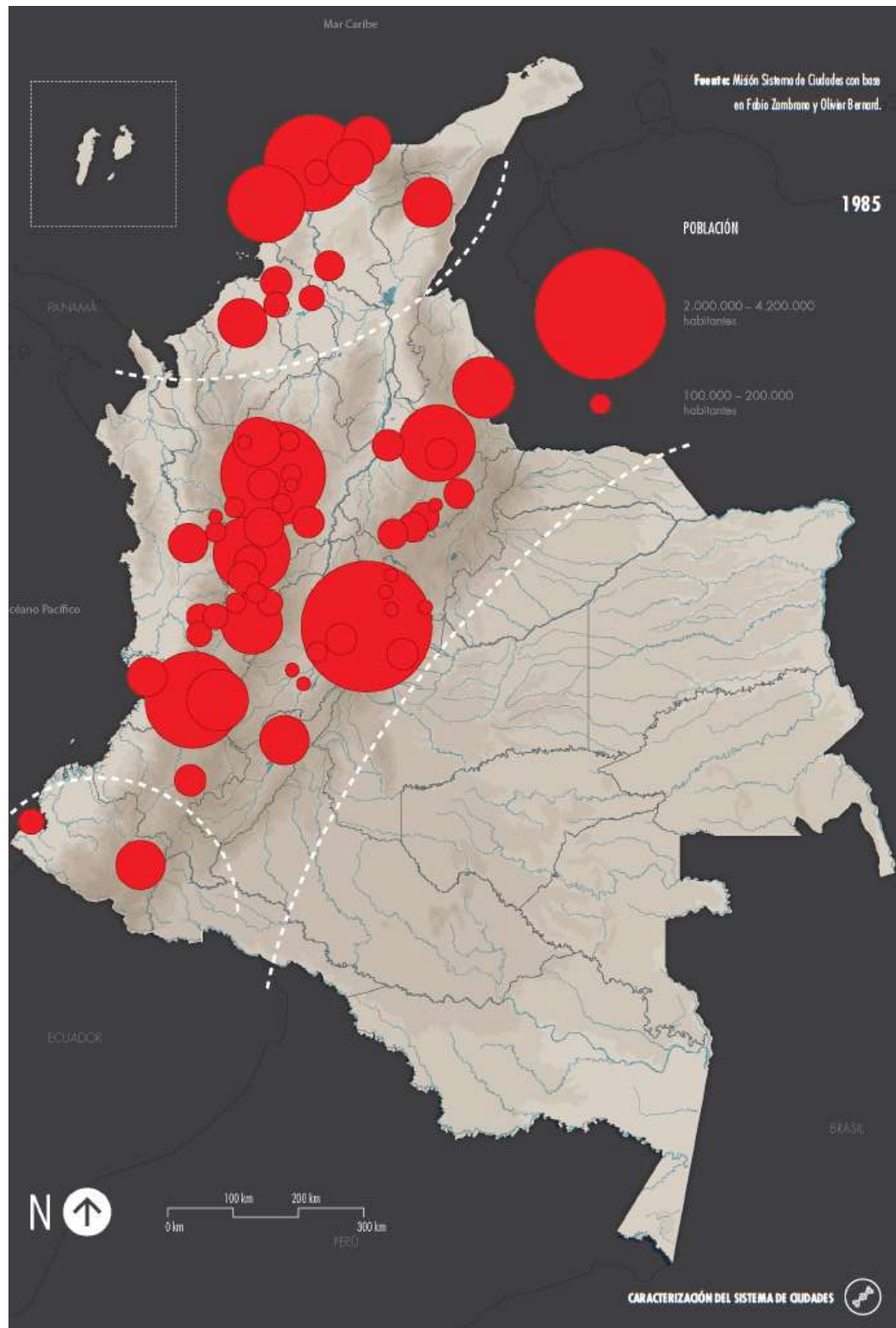
Fuente: Elaboración del DNP con base a proyecciones del DANE. Proyecciones de población de la misión de sistema de ciudades de DNP. (DNP, 2019, pág. 1120).

Desde el CONPES 3305 de 2004 y desde la promulgación de la Ley 9 de 1989, el gobierno nacional ha venido incentivado el modelo de ciudad densificada, en el que se concentren actividades aprovechando la competitividad del lugar, basados en un principio económico de costo - eficiencia, se supondría que a mayor densidad urbana se favorece la provisión de bienes y servicios públicos.

El CONPES 3305 de 2004 buscaba fortalecer los incentivos del subsidio familiar en proyectos de renovación, redensificación, se señaló una política de mejoramiento integral de las viviendas (sectores informales), asistencia técnica en proyectos de componente de espacio público, solicitud de titulación masiva, se le solicita al Ministerio de vivienda la creación de una línea para gerencial proyecto de renovación, redensificación y expansión urbana. En definitiva la mayor importancia de este CONPES es que se encontró con una necesidad de recurrir a las famosas tres erres pero se encontraba en ese momento dificultades para su puesta en marcha, por eso se incluyen incentivos para incorporar proyectos de renovación en las líneas de subsidio (DNP, 2004, pág. 19).

En Colombia con los estudios del Departamento Nacional de Planeación se está estableciendo que existen aglomeraciones macrocefálicas urbanas, se estima son 18, entre éstas se encuentra Medellín y Bogotá. Además de 38 ciudades uninodales de importancia subregional, estas no tienen integración entre sí, comercian poco, sin economías de escala, con intercambio e innovación (DNP, 2019, pág. 1120).

Mapa 1. Consolidación de las ciudades colombiana, estudio del sistema de ciudades.



Fuente: Observatorio del Sistema de Ciudades (DNP, ONU HABITAT, Banco Mundial, 2014, pág. 27)

Es un hecho que las ciudades están creciendo y buscan suelo para urbanizar e integrar a la nueva población y en el caso de la existente mejorar las condiciones de habitabilidad. Sin embargo,

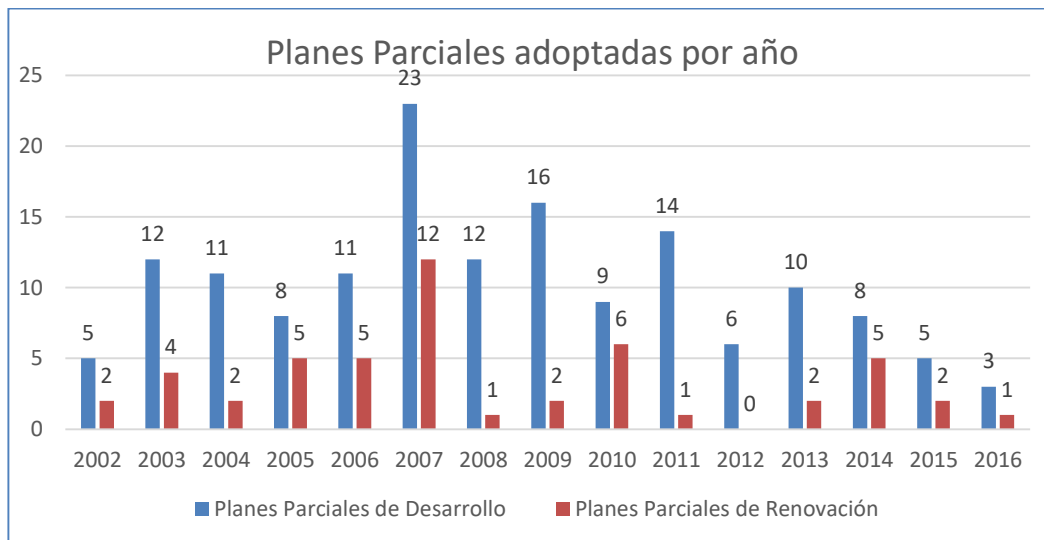
ya existen ciudades antiguas en Colombia, se han construido en un promedio por más de 200 años, pero sus centros, como en muchas ciudades del mundo, han perdido su función o se han vuelto de economía popular e informal (DNP, ONU HABITAT, Banco Mundial, 2014).

Así las cosas, una solución a la necesidad de suelo urbanizable de calidad y con una locación estratégica es la renovación, que se ha generado con un modelo de proyectos de gran escala urbana donde participan los privados, los públicos y la comunidad.

En cifras generales para el 2016 según el actual Plan Nacional de Desarrollo, se habían aprobado 204 planes parciales y 39 están en adopción (DNP, 2019, pág. 1123). Del total de los planes parciales adoptados el 75% fueron de desarrollo y el 25% para planes parciales de renovación.

“Tradicionalmente, las ciudades colombianas han ido avanzando lote a lote. Los desarrolladores en Colombia han usado complejos procesos a largo plazo para adquirir tierra y así poder obtener propiedades adyacentes (Alfonso, 2003). Como lo muestra Rodríguez (2012), más de 50 % de los planes parciales han sido desarrollados por iniciativa privada en Bogotá y Medellín y las decisiones públicas suman entre un 16 y un 23 %. Ya que el Gobierno no es un actor decisivo en esos procesos, no tiene medios efectivos para asegurar la inclusión de usos improductivos, porque deja la herramienta en manos del privado que, en busca de mayores ganancias, puede generar procesos de gentrificación y exclusión de los habitantes con ingresos más bajos” (Daza, Evaluar el reajuste de tierras en Colombia: la distribución equitativa entre actores., 2019, pág. 4).

Gráfico 8. Relación de los planes parciales adoptados distribución anual.



Fuente: (DNP, 2019, pág. 1123)

Según la información del Plan Nacional de Desarrollo en el año 2007 fue exitoso para los planes parciales de renovación adoptados en el país con un total de 12, en el año 2005 y 2006 con

un total de cinco cada uno, y en promedio por año fueron entre 1 y 2. En definitiva no es un instrumento generalizado en todo el territorio nacional. El documento que es la hoja de ruta del presidente Iván Duque no da las razones por la cuales estos años fueron particularmente exitosos, sin embargo, se ve como un hecho importante que dentro del último plan de desarrollo esto sea incluido en la política de vivienda, se reconoce como una priorización de la necesidad de realizar planes parciales dentro del ordenamiento de las ciudades.

1.4. Resumen del marco conceptual, teórico y del método.

La investigación busca un método analítico sintético de los actores de la renovación urbana en Colombia, mediante un estudio de caso, del plan parcial de renovación urbana Naranjal y Arrabal entre el periodo del 2012 al 2018. Se utilizan métodos utilizados en investigaciones pasadas por parte de la autora del presente documento, el cual tiene como fin entender la movilización de los actores en la construcción e implementación de uno de los planes parciales de renovación más antiguos y con tropiezos durante más de 20 años.

Se realizar un análisis de actores con la identificación de sus intereses, el discurso en los documentos formales adoptados y la consecución del plan parcial en sí mismo. La importancia de analizarlo desde la óptica de las teorías de las políticas públicas se da porque a medida que transcurre el documento se evidencia que el estado colombiano ha construido la misma de manera formal en algunos CONPES y con el impulso que se ha tratado de dar en los planes de desarrollo nacional y locales, igualmente en algunos planes de ordenamiento territorial.

Sin embargo, después de la lectura de textos, tesis de maestría que se pueden revisar en la bibliografía, se evidencia los diferentes problemas que tienen los planes parciales de renovación urbana, pero como un instrumento que viabiliza la búsqueda de un objetivo, se pueden obtener las necesidades de cambios para que la utilización de la ciudad construida en Colombia pueda lograrse de una manera más rápida y concertada.

Gráfico 9. Resumen de los marcos con los que se construye la investigación analítico sistémica del análisis de actores.



Fuente realización propia

El análisis de actores desafortunadamente es una actividad subjetiva de los planificadores, pero es un importante para entender la toma de decisiones que se hace en los diferentes momentos y etapas de una política pública consolidada o que se busca consolidar en un estado y en sus entidades territoriales.

El documento parte del supuesto que en Colombia existe una política pública de renovación urbana consolidada por arreglos institucionales formales como es el caso de las normas y la doctrina legal que han constituye hechos generadores de la necesidad de utilizar la renovación como una manera de construir ciudades que debe ser priorizada e implementada.

En diferentes textos normativos de doctrina como son los CONPES de desarrollo urbano se ha encontrado la dificultad que ha generado en el territorio nacional la realización de un instrumento que podría materializar la renovación urbana que son los planes parciales de este tipo. Se han encontrado trabas a la renovación urbana mostrando bajos índices de terminación de planes parciales de renovación urbana culminados.

Por eso se pregunta si los actores han tenido dificultades para la implementación de este instrumento. En este sentido se utilizan tres métodos para el análisis de los mismo, el primero es determinar los arreglos institucionales de gestión que se han tenido, segundo identificar los actores que han intervenido en la construcción, adopción de un hecho de política, en un paso más avanzado es encontrar las dificultades que han tenido en los diferentes momentos de la realización del hecho urbano (para esto se analizan las influencias y dependencias y acuerdo o desacuerdo de los objetivos del plan parcial).

Los planificadores han buscado las maneras o los métodos para determinar los avances y gestiones de los actores. En este caso se han creado programas para realizar esta medición por parte de los investigadores. Un hecho muy importante es encontrar los actores relevantes, esto se denomina mapa de actores y así poder hacer entrevistas o encuestas, preguntándoles las imposibilidades y ganancias que se han tenido en el proceso de construcción de un instrumento. No se utilizó la técnica de recolección propia, sino se analizaron textos que encontraron la percepción de los actores comunes de la renovación urbana y con documentos técnico de soporte y preguntas realizadas por derecho de petición se ejecuta el análisis de los actores institucional por sus determinantes, el software (LIPSOR) usado, el cual realiza de manera sistemática y gráfica una matriz de vester para identificar actores, causas, efectos, objetivos y problemas.

El análisis del discurso es un método usado para analizar textos de medios de comunicación, caricaturas, discursos de políticos y/o cualquier documento que se escriba en un contexto de poder. Un documento de medio de comunicación sobre un tema específico puede identificar en el tiempo analizado cómo se contextualizaba o se entendía un problema. Es claro que no es lo mismo analizar un texto escrito en un medio de comunicación sobre minorías LGTBI por ejemplo en este tiempo que hace 50 años y en 60 años, las cosas cambiaran mucho. Analizar los textos por el conteo de palabras o analizar los gestos de una caricatura muestran un tiempo en el que se está viviendo, evidencian cómo los actores piensan en un determinado lugar y tiempo. El padre de este análisis sin duda es Jacques Derrida pero en tiempos más cercanos el holandés Teun A. Van Dijk, que tiene un español perfecto y ha trabajado en España analizando el discurso con el poder y cómo se construye el mismo. Esta es la razón por la cual se utiliza este método para estudiar un marco normativo de la renovación urbana, las leyes y la doctrina en Colombia pueden ser los textos con más actores escribiendo cada palabra y cada línea, este análisis identifica cómo están

perfilados los actores políticos, urbanos, entre otros para analizar este tema, de aquí la importancia del método en el análisis de actores.

Se dejó para el final, pero se puede encontrar en el segundo y tercer capítulo. Los efectos del plan parcial de renovación urbana Naranjal y Arrabal. Aunque la autora del documento no tiene competencias en arquitectura. La carrera como profesional en gestión y desarrollo le muestra una manera para analizar un instrumento de renovación urbana desde ahí, desde la gestión del plan parcial urbano.

Tabla 3. Identificación de variables por capítulo

Capítulo y método	Variables e indicadores
Capítulo 1 (conceptual y teórico)	Teórico: Poder, toma de decisiones, políticas públicas y análisis de actores. Conceptual: ZACs en París con énfasis en vivienda y reajuste de tierras.
Capítulo 2 y 3 Plan parcial (Estudio de caso)	La visión o modelo de la renovación urbana en los planes de ordenamiento Territorial en la ciudad de Medellín.
	Cantidad de presupuesto de inversión pública del plan parcial.
	Planes parciales de renovación urbana adoptados y su modalidad
	Cambios en los decretos que modifican los planes parciales (Edificabilidad, usos del suelo permitidos, cambios en la morfología).
	Censo de moradores y caracterización negocios (informal y formal).
Capítulo 4 Análisis de actores.	Adecuación de estructuras ambientales como por ejemplo la quebrada el Hueso (elevación de la quebrada el Hueso, riesgo de inundación de la zona de la quebrada, profundidad y conexiones erradas)
	Descripción de los arreglos institucionales referentes al plan parcial.
	Descripción de actores del plan parcial de renovación urbana Naranjal y Arrabal. Se identifican cada actor que ha afectado el plan parcial de renovación urbana Naranjal y Arrabal.
	Descripción de los objetivos en los diferentes tiempos del plan parcial en 20 años de implementación.
	Interés de los actores sobre sí mismos y los objetivos. (Análisis de dependencias e influencias entre ellos. O incentivos y restricciones).
Capítulo 5 Análisis del discurso	Determinantes para los actores en el plan parcial Naranjal y Arrabal y los intereses en sí mismos (formación de intereses, preferencias de los diferentes actores).
	Superestructura discursiva normas (leyes y decretos) y doctrina (CONPES). Conteo de palabras, Conteo de palabras combinadas, análisis de títulos. Problemas para el análisis de impacto normativo (efectos y causas).

Fuente realización propia

Capítulo 2: El plan parcial como instrumento para materializar la renovación urbana en la planeación de Medellín.

La ciudad de Medellín ubicada en el departamento de Antioquia ha cumplido con lo dispuesto en la ley 388 de 1997, aprobando tres generaciones de planes de ordenamiento territorial – POT para ordenar el territorio.

La primera generación de POT de 1999, en su artículo 11 expone los principios de sostenibilidad ambiental, competitividad, equidad social y equilibrio funcional del territorio. (...) el crecimiento estaría orientado a zonas centrales próximas al río dotadas de infraestructura, que experimentan procesos de estancamiento, degradación o subutilización (como es el caso de la zona del plan parcial Naranjal y Arrabal) (Concejo de Medellín, 1999). Además, incluyen un crecimiento orientado hacia adentro, con énfasis en las zonas centrales próximas al río.

En el acuerdo 62 de 1999, en su artículo 12 desarrollan los objetivos del plan de ordenamiento territorial, en el objetivo 4 la orientación del crecimiento de la ciudad hacia adentro y racionalizar el uso y ocupación del suelo mediante políticas de renovación urbana y redesarrollo y la densificación en sectores de localización central estratégica con buena dotación de infraestructura y transporte (desde este momento formulan el plan parcial Naranjal y Arrabal.

En el artículo 105 de primer POT adoptado incluyen los proyectos de planes parciales de tratamientos estratégicos, que se refieren a diferentes tratamientos de renovación urbana entre otros, el primero en anunciar es el plan parcial de renovación urbana de Naranjal. Se anuncia como una manera para generar una “positiva transformación funcional, urbanística y ambiental” de un sector en el borde del río Medellín, que tiene límites con la quebrada el Hueso y algunas vías. Se menciona que este fue asumido con criterio social y amplia participación de la comunidad afectada

y la ciudadanía, lo que “servirá como modelo en la utilización de los instrumentos de ley para tratamientos de renovación que será replicable en posteriores situaciones”.

El artículo 153 incluye al tratamiento de renovación, con el que se busca promover importantes transformaciones que tienen algunas zonas por deterioro ambiental, físico o social. Se busca aprovechar la localización. Para así hacer un mejoramiento en la vida de los moradores, aprovechamiento intensivo del suelo, racional densificación, mezcla de usos, descongestionar el tráfico y rehabilitar los bienes históricos y culturales.

El acuerdo 46 de 2006 la próxima modificación del POT en su lineamiento 5, incluye que se promoverá un desarrollo compacto y policéntrico, en el artículo 131 incluye el mismo modelo de ciudad mencionando en el POT anterior. Temas nuevos el artículo 135 sobre líneas estratégicas y programas del sistema habitacional se incluye un programa de nuevos desarrollos habitacionales la densificación en procesos de renovación urbana en aprovechamiento de las infraestructuras instaladas y de economías de transporte. Se mantiene la renovación urbana como un tratamiento (art 240) (Concejo de Medellín, 2006).

El artículo 245 menciona que el tratamiento de renovación se realizaría en zonas deterioradas o en conflicto funcional. Que tengan deterioro ambiental, físico o social, conflicto funcional interno y se requiere una transformación físico espacial y socioeconómica. En el artículo 248 se incluye que incluye renovación urbana debe establecer la factibilidad para extender las redes de servicios públicos. En los índices de ocupación (art 256) se determina que para el tratamiento de renovación sería hasta el 80% del área neta del lote en plataforma y el 60% del área neta del lote en torre. Los aprovechamientos en zonas con tratamiento de renovación (art 257) en áreas superiores a 250 m² solo se podrá ampliar la edificación el 10% del área total construida actual, se podrá construir áreas para equipamiento siempre que sea iniciativa pública o privada si son de primer orden. La participación de la vivienda de interés social (art 302) en zonas de tratamiento de renovación el 10% del suelo a renovar será para tal fin (Concejo de Medellín, 2006).

El último POT vigente, acuerdo 48 de 2014, referencia que su ocupación será compacta, poli céntrica, con crecimiento hacia adentro a través de la renovación urbana en las áreas estratégicas del río (art 8); se incluyeron áreas de intervención estratégica que son las que determinan el territorio, la que tiene importancia ya que está ubicada el plan parcial Naranjal y Arrabal AIE MEDRío que corresponde al corredor del río Medellín y su área de influencia, acá

concentran suelos con tratamiento de renovación (art 62). En el artículo 223 de línea para la gestión suelo, productividad y calidad de la producción de la vivienda y el hábitat, el numeral 5 desarrolla que para promover el desarrollo de vivienda social mediante las obligaciones urbanísticas se dan desarrollos de vivienda en tratamiento urbanístico de renovación urbana. Se categoriza igual que los otros el tratamiento a la renovación urbana (Art 232) (Concejo de Medellín, 2014).

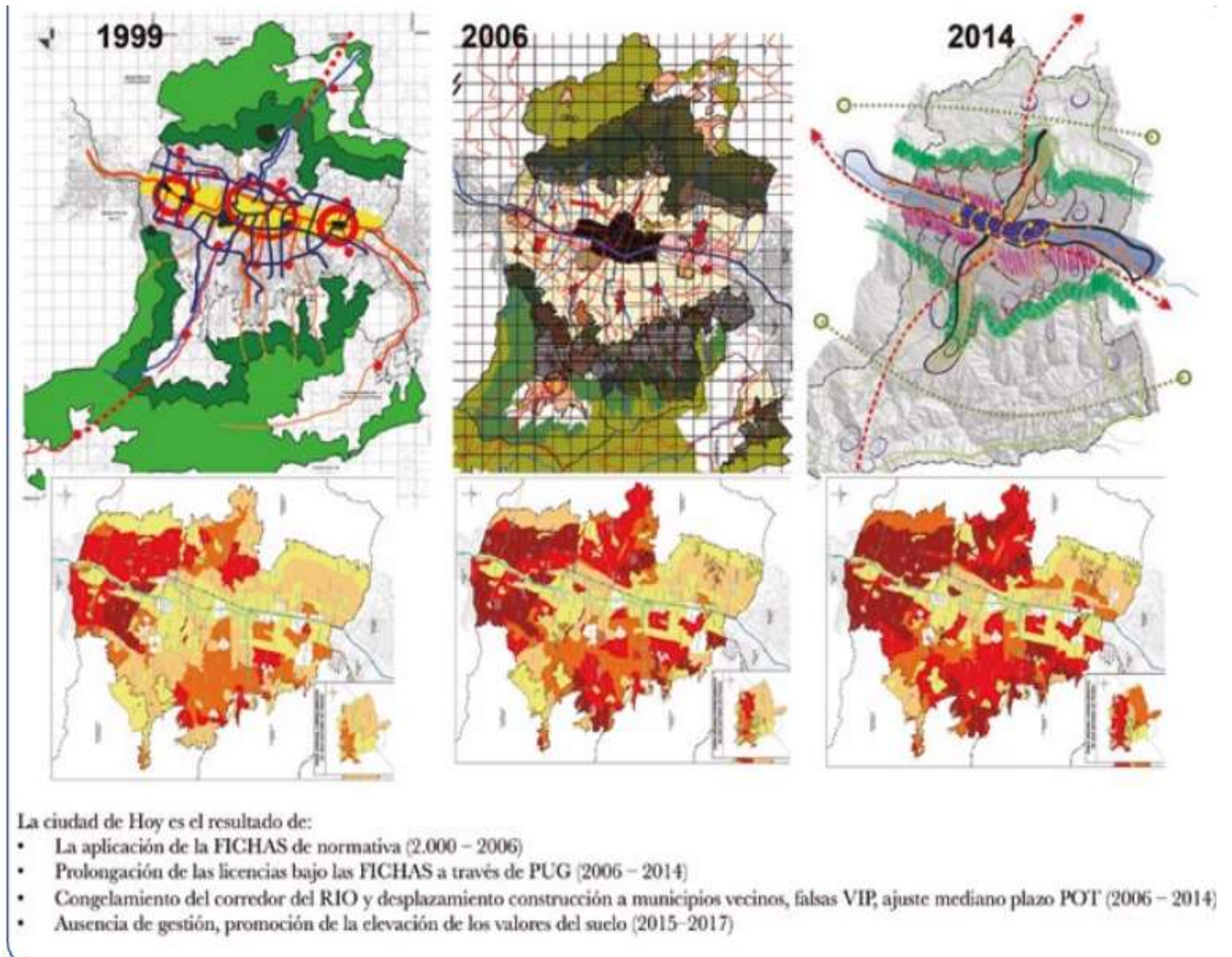
El art 236 establece en el tratamiento de renovación urbana les entrega a zonas deterioradas en conflicto funcional la posibilidad de recuperarse en áreas que sufrieron deterioro físico, social y ambiental. En la ciudad se pretende hacer un cambio de patrón urbanístico de estas zonas, mejorando condiciones de infraestructura, servicios públicos y movilidad a final de buscar el “mejoramiento integral de los moradores, el aprovechamiento del suelo, la densificación racional, mezcla de usos. Se deberá respetar el derecho de permanencia de las actividades industriales, en total se relacionan 1045 hectáreas en esta zona (Concejo de Medellín, 2014).

El artículo 271, le entrega la posibilidad de un aprovechamiento urbanístico adicional para los polígonos de renovación urbana. Se materializa el instrumento de planificación con artículos como este (Concejo de Medellín, 2014).

En cuanto al marco legal de la renovación urbana, a nivel local en la ciudad de Medellín se encuentra definido y articulado en las leyes, normas que determinan, regulan las acciones, los procedimientos relativos a la planificación urbana y al ordenamiento territorial a nivel Nacional.

Desde este punto de vista y considerando la organización político-administrativa del país, existen disposiciones jurídicas de alcance nacional, cuya aplicación corresponde a todo el territorio y disposiciones locales que circunscriben su alcance al espacio del municipio o departamento en virtud de la descentralización y autonomía como entes territoriales (DNP Subdirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, 2013).

Mapa 2. Ocupación de los Planes de Ordenamiento Territorial adoptados



Fuente: “Procesos de ordenamiento en Medellín. Fuente: Carlos García Bocanegra, consultor, Foro Región Centro-Oriente, 2 de octubre de 2017” (Ministerio de Vivienda, Instituto de Estudios Urbanos, Universidad Nacional de Colombia, & Contreras, 2017, pág. 93)

En el anterior mapa se observa como en los tres Planes de Ordenamiento Territorial la ciudad de Medellín ha priorizado la recuperación de las zonas aledañas al río Medellín o lo que denominan como el valle, en el de 1999 se ve cómo se busca generar algunas centralidades relacionada con el río, en el año 2006 la intención fue realizar una focalización en la recuperación del centro y por último en las 2014, el Plan de Ordenamiento Territorial actual se hace como estructurante el río sin grandes centralidades sino la estructura principal es el río Medellín como un corredor para la competitividad.

“Las dificultades en la implementación son variadas. El balance presentado por García B., J.C. (2017) muestra cómo las fichas normativas generaron inconsistencias entre el modelo y la norma. La transición del marco estratégico del Plan de Ordenamiento a la normativa misma como se aplica sigue siendo una reflexión pendiente. El aprendizaje más importante es que los instrumentos de gestión son indispensables para concretar el modelo de ocupación, aunque no son suficientes. También es necesario instalar los mecanismos de gestión y los instrumentos de financiación, para lo cual se reconoce la importancia de la información catastral y la participación ciudadana”. (Ministerio de Vivienda, Instituto de Estudios Urbanos, Universidad Nacional de Colombia, & Contreras, 2017).

En el documento de 20 años de ordenamiento en Colombia, diferenciamos los tres POT adoptados en la ciudad de Medellín, el de 1999 tenía una visión de ciudad compacta alrededor del río, las modificaciones se realizan a partir de fichas normativas, además no se incluyen los índices de construcción y obligaciones urbanísticas. En el POT adoptado en 2006 se racionalizan los índices se incrementan las obligaciones, hay un traslado del mercado inmobiliario en el área metropolitana, inclusión de la figura PUG. Finalmente, en el POT 2014, se reduce la tasa de expansión en 40%, se consolida un modelo de ocupación e instrumentos, hay dificultad de aprobación de los decretos reglamentarios, aumentos de suelo en los proyectos (Ministerio de Vivienda, Instituto de Estudios Urbanos, Universidad Nacional de Colombia, & Contreras, 2017, pág. 94).

Los procesos de renovación urbana en la ciudad de Medellín necesitan la administración pública y la generación de confianza al sector inmobiliario, tanto para la generación de vivienda social y la política de protección a moradores como principio con estrategias de principio de los planes de ordenamiento con estrategias y proyectos que vinculen a propietarios, arrendadores y los que tienen actividades económicas. García, C., 2017)”. Cita usada en (Ministerio de Vivienda, Instituto de Estudios Urbanos, Universidad Nacional de Colombia, & Contreras, 2017, pág. 95).

Se corrieron los tres POTs de Medellín en el programa de análisis del discurso llamado MAXDA 2020 (en el capítulo 5 se explica con detalle los resultados y método) específicamente en donde se trataba del tema de la renovación urbana en la sección de palabras más usadas estas son “tratamiento, desarrollo, vivienda, suelo, áreas, proyectos, acuerdos, aprovechamiento, social, zonas, procesos, interés, cargas y derechos”. A partir de esto, se ve lo que se observa en los artículos antes mostrados, la renovación urbana en los tres POTs adoptados en la ciudad de Medellín se ve como un tratamiento e instrumento para habilitar zonas deterioradas y obsoletas principalmente ubicadas en el área borde del río su priorización se realiza para encontrar y habilitar a la una industria inmobiliaria.

El POT actual y los otros igualmente, tienen como objetivo principal el crecimiento interno de la ciudad con la redensificación de la ciudad con una integración espacial ambiental del río que se integran las colinas.

Tabla 4. Relación de los POT y las administraciones locales

Administración	Plan de desarrollo	POT	Principales instrumentos de planificación	Plan Parcial Naranjal y Arrabal
Juan Gómez Martínez	1998 – 2000	acuerdo 62 de 1999	Primeros planes parciales.	El plan parcial de estudio se adoptó en el primer plan de ordenamiento territorial
Luis Pérez Gutiérrez	2001 - 2003			
Sergio Fajardo Valderrana	2004 - 2007	acuerdo 46 de 2006	Proyectos integrales urbanos - PUIs	
Alonso Salazar Jaramillo	2008 - 2011			
Aníbal Gaviria Correa	2012 - 2015	Acuerdo 48 de 2014	Macro proyectos, proyectos de gran escala	
Federico Gutiérrez	2106 - 2019			
Daniel Quintero	2020 - 2024			

Fuente: (Garcia Ferrari, Smith, & Calderon, 2018, pág. 8)

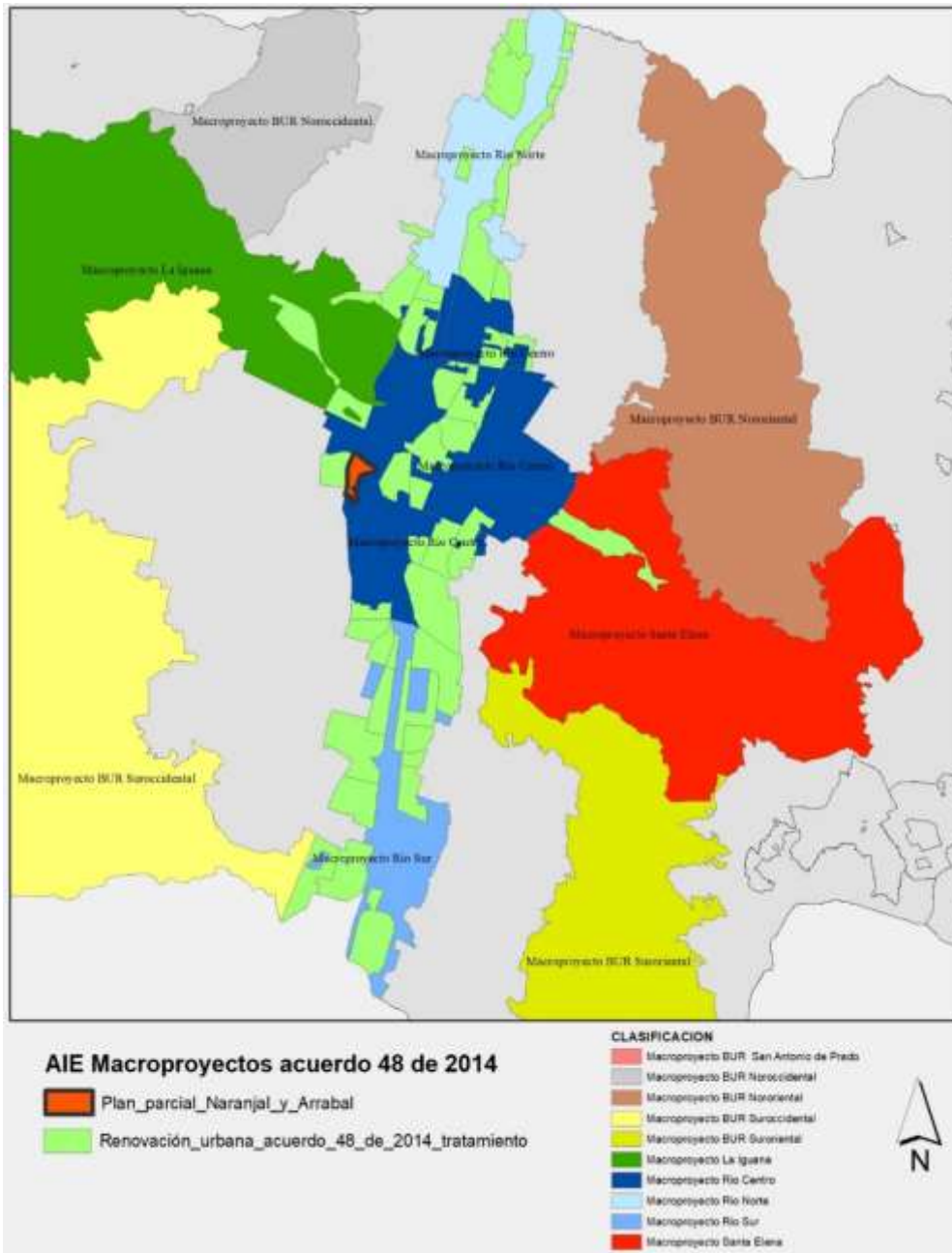
Mapa 2. Planes parciales en el primer POT adoptado en Medellín. Acuerdo 62 de 1999.



Fuente: Elaboración propia con coberturas de Catastro de la ciudad de Medellín (Catastro Medellín, actualizaciones constantes de mapas y coberturas).

Como se puede ver en el mapa anterior, los planes parciales estaban presentes en todo el territorio de Medellín, sin existir una necesidad tan importante de cambiar lo que quedaba al lado y lado del río. La presencia de los planes parciales no fue exclusiva para el área conexas al río Medellín que, aunque era el interés recuperar desde siempre, no se priorizó en 1999 la zona.

Mapa 3. Acuerdo 48 de 2014. POT actual de Medellín



Fuente: Elaboración propia con coberturas de Catastro de la ciudad de Medellín (Catastro Medellín, actualizaciones constantes de mapas y coberturas)

En el anterior mapa se observan la intención que tiene el POT actual de renovar lo que se ubica en los dos costados del río, como un objetivo claro dentro del acuerdo y de la visión de ciudad. Aunque en el primer POT el deseo era este, en el actual se ve de manera más marcada.

Hasta la fecha se han formulado en los mismos 42 planes parciales de renovación urbana que están contenidos en los POTs y (revisar anexo). La distribución de los planes parciales de renovación urbana es que El 72% están en ejecución, 4% parcialmente ejecutado, 11% en gestión, 2% en ejecución, 9% sin adoptar y 2% vencidos y ejecutados (Dirección de planeación territorial y estratégica de ciudad, 2019).

El municipio en su POT vigente acuerdo 48 de 2014, expone que uno de sus objetivos es desarrollar un modelo de ocupación “compacta y poli céntrica con el crecimiento hacia adentro a través de la renovación de río, la consolidación del borde rural y la generación de un nuevo eje de conexión regional oriente occidente” (Alcaldía de Medellín, 2014).

Como orientación a la renovación urbana se busca una consolidación de la municipalidad, la integración y la articulación de bordes rurales con el espacio metropolitanos, las zonas medias de ladera, además la creación del corredor metropolitano con los servicios del río Aburrá.

Tabla 5. Planes de ordenamiento territorial adoptados en Medellín

ACUERDO	TOTAL	INICIATIVA	TRATAMIENTO	Observación
Acuerdo 62 de 1999	22 planes parciales	Pública: 4 Privada: 17 Mixta: 1	Desarrollo: 3 Desarrollo Exp: 3 Redesarrollo: 8 Renovación: 4 Consolidación: 2 Mejoramiento Integral: 1	Se revisó y ajustó 2 (Naranjal y Pajarito) Se venció 1 (Moravia) Se derogó 1 (Plaza de Ferias)
Acuerdo 46 de 2006	11 planes parciales	Pública: 10 Privada: 1	Desarrollo: 5 Desarrollo Exp: 1 Redesarrollo: 4 Renovación: 0 Consolidación: 1	Se revisó y ajustó 1 (Altos del Poblado) Se venció 1 (Vizcaya)
Acuerdo 48 de 2014	36 planes parciales	Pública: 36	Renovación: 36	
TOTAL			69 Planes Parciales	

Fuente: (Concejo de Medellín, 2018)

Se busca a partir de estos 69 planes parciales, lograr unos 15.059.171 M2 planificados; 192.766 Unidades de vivienda (Concejo de Medellín, 2018)

Las estrategias del POT se denominado áreas de intervención estratégica (AIE) y estas son: MEDrío o corredor metropolitano y de servicios, borde urbano, transversalidades Iguañá y Santa

Elena.

La mayoría de los planes parciales de Medellín se formularon bajo las directrices POT 1999 y 2006. Artículo 13 en el POT 2006, estableció sus objetivos estratégicos de política, que continuaron basándose en un "modelo imaginario colectivo" que enfatizó la competitividad, la sostenibilidad ambiental, el equilibrio social, un carácter acogedor y un equilibrio espacial y funcional basado en ejes estructurantes y el sistema de centralidades” (García Ferrari, Smith, & Calderón, 2018, pág. 361).

Como se ha visto la visión de ciudad es buscar ser compacta poli céntrica y equilibrada, con el POT actual se incluyeron como se ha visto los Macroproyectos, tal como es el corredor del río que incorporó 36 planes parciales, este instrumento es estratégico para realizar la renovación urbana de esta zona (OPP-M, 2017, pág. 4).

Hasta la fecha se han formulado en los mismos 42 planes parciales de renovación urbana que están contenidos en los POTs (ver tabla 4) y (revisar anexo). La distribución de los planes parciales de renovación urbana es que El 72% están en ejecución, 4% parcialmente ejecutado, 11% en gestión, 2% en ejecución, 9% sin adoptar y 2% vencidos y ejecutados (Dirección de planeación territorial y estratégica de ciudad, 2019).

Tabla 6. Planes parciales adoptados por la ciudad de Medellín

PLAN PARCIAL		INICIATIVA	PROPONENTE
MORAVIA	Z1_R_7	Pública	Municipio de Medellín
NARANJAL	Z4_R_7	Pública	Municipio de Medellín, en la primera revisión y ajuste se contó con el apoyo de CAMACOL y en la segunda revisión con el acompañamiento de la EDU
CORAZÓN DE JESUS	Z3_R_4	Pública	En el proceso de formulación no se contó con el acompañamiento de ninguna Constructora
GUAYAQUIL POLÍGONO	Z3_R_3	Privada	Propietarios y empresa de consultoría privada
GUAYAQUIL MANZANA	Z3_R_3	Privada	Propietarios y empresa de consultoría privada
SAN LORENZO	Z3_R_6	Pública	Municipio de Medellín
PLAZA DE FERIAS	Z2_R_46	Pública	Municipio de Medellín
PLAYON DE LOS COMUNEROS	Z1_R_1	Pública	Municipio de Medellín
LA FRONTERA	Z1_R_2	Pública	Municipio de Medellín
LA FRANCIA	Z1_R_3	Pública	Municipio de Medellín
ANDALUCIA	Z1_R_4	Pública	Municipio de Medellín
VILLA NIZA	Z1_R_5	Pública	Municipio de Medellín
PALERMO	Z1_R_6	Pública	Municipio de Medellín
MIRANDA	Z1_R_8	Pública	Municipio de Medellín
SAN PEDRO	Z1_R_10	Pública	Municipio de Medellín
CARIBE- FISCALIA	Z2_R_43	Pública	Municipio de Medellín
CARIBE	Z2_R_44	Pública	Municipio de Medellín
TRICENTENARIO	Z2_R_45	Pública	Municipio de Medellín
CARABINEROS	Z2_R_48	Pública	Municipio de Medellín
CANDELARIA	Z2_R_49	Pública	Municipio de Medellín
CHAGUALO	Z3_R_11	Pública	Municipio de Medellín
JESUS NAZARENO	Z3_R_12	Pública	Municipio de Medellín
ESTACIÓN VILLA	Z3_R_13	Pública	Municipio de Medellín
SAN BENITO	Z3_R_14	Pública	Municipio de Medellín
CALLE NUEVA	Z3_R_18	Pública	Municipio de Medellín
BARRIO COLON- CALLE NUEVA	Z3_R_19	Pública	Municipio de Medellín
PERPETUO SOCORRO	Z3_R_21	Pública	Municipio de Medellín
NARANJAL- MAKRO	Z4_R_38	Pública	Municipio de Medellín

BARRIO COLOMBIA	Z5_R_22	Pública	Municipio de Medellín
VILLA CARLOTA	Z5_R_24	Pública	Municipio de Medellín
MANILA	Z5_R_25	Pública	Municipio de Medellín
ASTORGA - PATIO BONITO	Z5_R_26	Pública	Municipio de Medellín
SANTA MARIA DE LOS ANGELES II			Municipio de Medellín
	Z5_R_27	Pública	
CRISTO REY	Z6_R_28	Pública	Municipio de Medellín
CAMPO AMOR- CR	Z6_R_29	Pública	Municipio de Medellín
CAMPO AMOR	Z6_R_30	Pública	Municipio de Medellín
SANTA FE	Z6_R_31	Pública	Municipio de Medellín
SANTA FE	Z6_R_32	Pública	Municipio de Medellín
TRINIDAD	Z6_R_33	Pública	Municipio de Medellín
TENCHE	Z6_R_34	Pública	Municipio de Medellín
TENCHE	Z6_R_35	Pública	Municipio de Medellín
GUAYABAL	Z6_R_47	Pública	Municipio de Medellín

Fuente: EDU, 2019.

En el AIE MEDrío es una intervención de 963 hectáreas de área habilitada para la renovación urbana, en la que el plan parcial Naranjal y Arrabal se encuentra. Esta zona como es predecible tiene diferentes usos económicos y densidad económica. El POT denominó que para esta zona se debía hacer una “sustitución de estructuras urbanas arquitectónicas modificando la configuración de predios privados y/o espacio público mediante la reurbanización que permita generar nuevos espacios públicos, usos y aprovechamientos” (Alcaldía de Medellín, 2014), disponen que en la nueva ocupación de suelos se busca alcanzar una ciudad compacta que propicien el urbanismo y el aprovechamiento de las infraestructuras.

La primera generación de planes parciales de renovación urbana, tuvo su auge en los procesos de formulación desde aproximadamente el año 2004 al 2007, sin embargo, transcurrido el tiempo, no se tuvo un desarrollo significativo en su gestión.

A partir del proceso de revisión y ajuste del Plan de Ordenamiento Territorial, Acuerdo 46 de 2006, que se inició en el año 2012, se estableció el reto de formular a partir de las Áreas de Intervención Estratégica 37 nuevos planes parciales de renovación urbana.

El municipio en su POT vigente acuerdo 48 de 2014, expone que uno de sus objetivos es desarrollar un modelo de ocupación “compacta y poli céntrica con el crecimiento hacia adentro a través de la renovación de río, la consolidación del borde rural y la generación de un nuevo eje de conexión regional oriente occidente” (Alcaldía de Medellín, 2014).

Como orientación a la renovación urbana se busca una consolidación de la municipalidad, la integración y la articulación de bordes rurales con el espacio metropolitanos, las zonas medias de ladera, además la creación del corredor metropolitano con los servicios del río Aburrá

Tabla 14. Inversión pública en planes parciales de renovación urbana.

Plan parcial		Año	Valor	Explicación
Moravia	Z1_R_7	2013	\$596.374.431	Para la elaboración de los estudios
		2017	\$900.000.000	
Naranjal	Z4_R_7	2012	\$10.194.346.312	Para el proceso de gestión de la unidad de actuación 2 y 3. Estos recursos serán reintegrados al municipio una vez se concluya las cargas sociales del plan parcial.
Perpetuo socorro	Z3_R_21	2019	\$600.000.000	Para categorizar las unidades de actuación e identificar posibles iniciativas de desarrollo.

Fuente: (Subdirección Planeación Territorial y Estratégica de Ciudad., 2019)

Como se ha repetido, el plan parcial de Naranjal y Arrabal ha tenido una voluntad política decidida, como se puede ver en el cuadro se han invertido 10 mil millones para la gestión del mismo que en principio deben ser tazadas al final del proyecto para que sean devueltas al municipio.

La vivienda en los tres planes de ordenamiento territorial

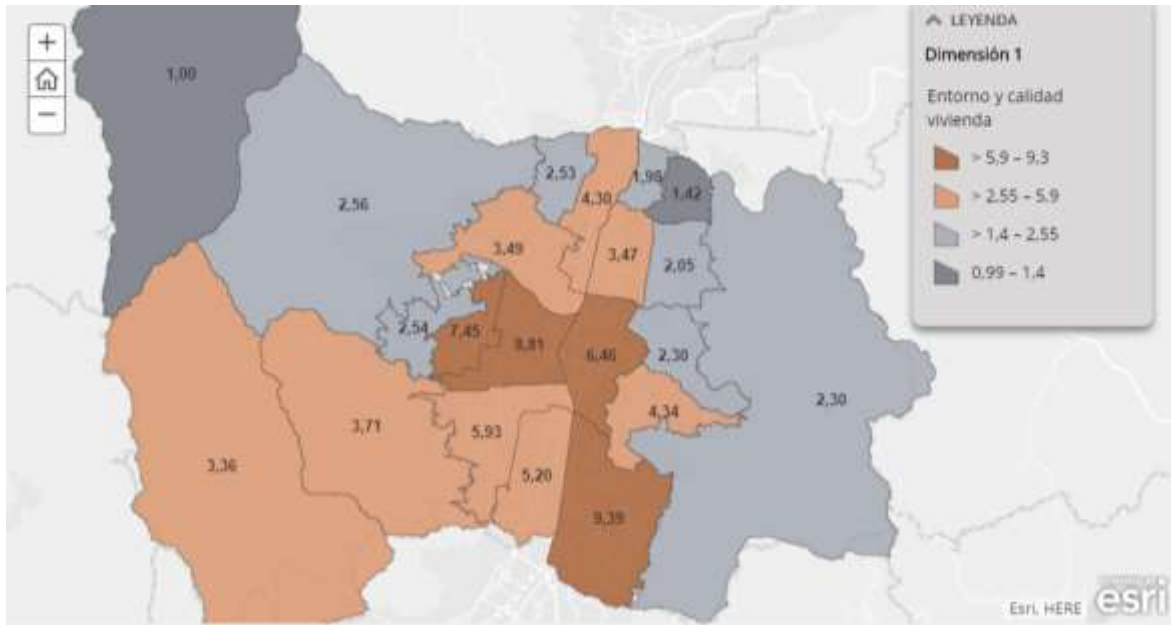
En los tres planes de ordenamiento territorial está la necesidad de solucionar el acceso a la vivienda. Carlos Torres presenta en su libro que la ciudad de Medellín presenta densidades de 350 habitantes por hectárea en las comunas 1, 2 y 6 las densidades aún son más altas de 349 habitantes por hectáreas, 409 hab/ha y 503 hab/ha (Torres C, 2009, pág. 129). En 2017 el hacinamiento fue de 52.659 hogares (Medellín Cómo vamos, 2018), el déficit cualitativo de viviendas es de 40 mil viviendas anules, en 2017 fue de 32.733 viviendas (Medellín Cómo vamos, 2017).

Según el plan director de la ciudad de Medellín 2030, la estrategia de recuperar el río será el motor para generar las nuevas viviendas nuevas, y uno de los proyectos es el plan parcial Naranjal y Arrabal.

“Para alojar la población adicional a 2030 significará una demanda total de 390.416. Este dato de manera desagregado corresponde a 214.118 unidades para Medellín y 176.298 para el resto de municipios del área metropolitana. A esta cifra habrá que sumarle 44.660 viviendas del Valle de Aburrá, que deberán reubicarse por estar en zonas de riesgo no recuperable” (Alcaldía de Medellín, 2011, pág. 24).

“Desde los años sesenta, se han ubicado a lo largo de algunos tramos del río grandes industrias que experimentan actualmente procesos de reconversión y/o relocalización, y amplias zonas de carácter mixto en proceso de abandono y deterioro. En consecuencia, el escenario del río en su contexto urbano presenta hoy alrededor de 1.500 ha objeto de tratamientos de renovación y redesarrollo urbanístico, cifra que evidencia la subutilización de este suelo frente a los procesos de transformación de la ciudad” (Alcaldía de Medellín, 2011, pág. 38).

Mapa 4. Entorno y calidad de la vivienda



Fuente: Entorno de dimensión y calidad de la vivienda 2017. (Medellín geoportal, 2017)

En el anterior mapa se ven los entornos habitacionales de la calidad de vida, los valores están entre 0,00 a 9,75 los menores niveles es estratificación baja, con materiales de paredes y pisos inadecuados. Las comunas más alejadas hacia el centro son las que tienen menor dimensión de habitabilidad, la mayor es la del Poblado.

El problema del acceso a la vivienda se encuentra en la Constitución Política en su artículo 51 todos tenemos el derecho a tener una vivienda digna, es un deber de los municipios incluir una prioridad expresa en sus planes de desarrollo de este aspecto. Medellín como todos los municipios del país deben buscar las formas e los instrumentos para lograr cumplir las metas en este objetivo de desarrollo, el plan parcial se ve dentro del Plan de Ordenamiento como una oportunidad para disminuir el déficit de vivienda.

Según las instalaciones de energía residencial, se puede ver que desde 1999 ha habido un aumento del 41%, entre el 2006 al 2012 el incremento fue del 17%, las viviendas del borde nororiental y noroccidental al igual que las densidades de hectáreas por habitantes, con una ausencia muy representativa en el borde del río donde en el último POT han querido recuperar esta zona entregando una edificabilidad más alta que en las otras zonas de la ciudad. (Alcaldía de Medellín, Subdirección de información, 2012).

Por otra parte, la ciudad de Medellín tiene una importancia industrial muy importante

ubicada aún en el municipio y en la actualidad igualmente concentrada en los municipios de la región metropolitana. Por ingresos de industria y comercio la ciudad recibe por ingresos corrientes 500 mil millones de pesos, una cifra muy similar lo recaudado por el impuesto predial.

Tabla 7. Presupuesto general del Municipio de Medellín

Rubros	Medellín (Alcaldía de Medellín, 2018)	Medellín (Alcaldía de Medellín, 2017)
	2018	2017
1. Presupuesto general de rentas y recursos	\$ 5.756.691.793.686	\$ 4.423.570.990.110
2. Ingresos Corrientes	\$ 2.803.521.151.493	\$ 2.500.094.791.312
2.1. Ingresos tributarios	\$ 1.527.535.401.550	\$ 1.325.924.308.509
2.1.1. Impuesto predial	\$ 528.689.270.665	\$ 496.271.741.716
2.1.2. Impuesto predial DE	\$ 75.910.911.797	\$ 71.256.298.365
2.1.5. Industria y Comercio	\$ 549.296.342.461	\$ 431.900.633.809
3. Ingresos no tributarios	\$ 1.275.985.749.943	\$ 1.174.170.482.803
3.1. Zonas verdes, recreativas y equipamientos	\$ 39.514.772.675	\$ 29.149.422.628
3.2. Aprovechamiento económico del espacio público	\$ 2.858.807.453	\$ 2.811.138.805
3.3. Participación plusvalía	1	\$ 1

Fuente: Elaboración propia

La ciudad de Medellín para el 2010, tenía 820 mil predios urbanos en las 16 comunas que lo componen. Se determinó por parte de (Galeano Duque, 2013) que de la composición de bienes inmuebles entre los años 2005 y 2010, el 87,31% eran de carácter residencial con un área efectiva de 60,91% y un avalúo de lotes de 52,40%, el sector secundario el 1,45% de los lotes con un área efectiva de 12,15 y un avalúo de lote de 13,91 y finalmente el sector terciario con el 11,24% número de bienes, un área efectiva de 12,15% y un avalúo de lote de 13,91% (Galeano Duque, 2013).

En la composición del sector secundario el 31,6% de los bienes eran talleres, el 30,1% industria y el 33,4% bodegas. Los que tiene avalúos más altos son las bodegas, según Galeano.

La zona del área de estudio es considerada por la misma autora una zona del sector secundario hasta el 2010, con mayores concentraciones del clúster en el barrio Naranjal que en el barrio Arrabal, en la cantidad de predios es igualmente alta en los dos sectores del plan parcial.

Mapa 5. Mapa de área efectiva, avalúo del lote y numero de bienes sector secundario

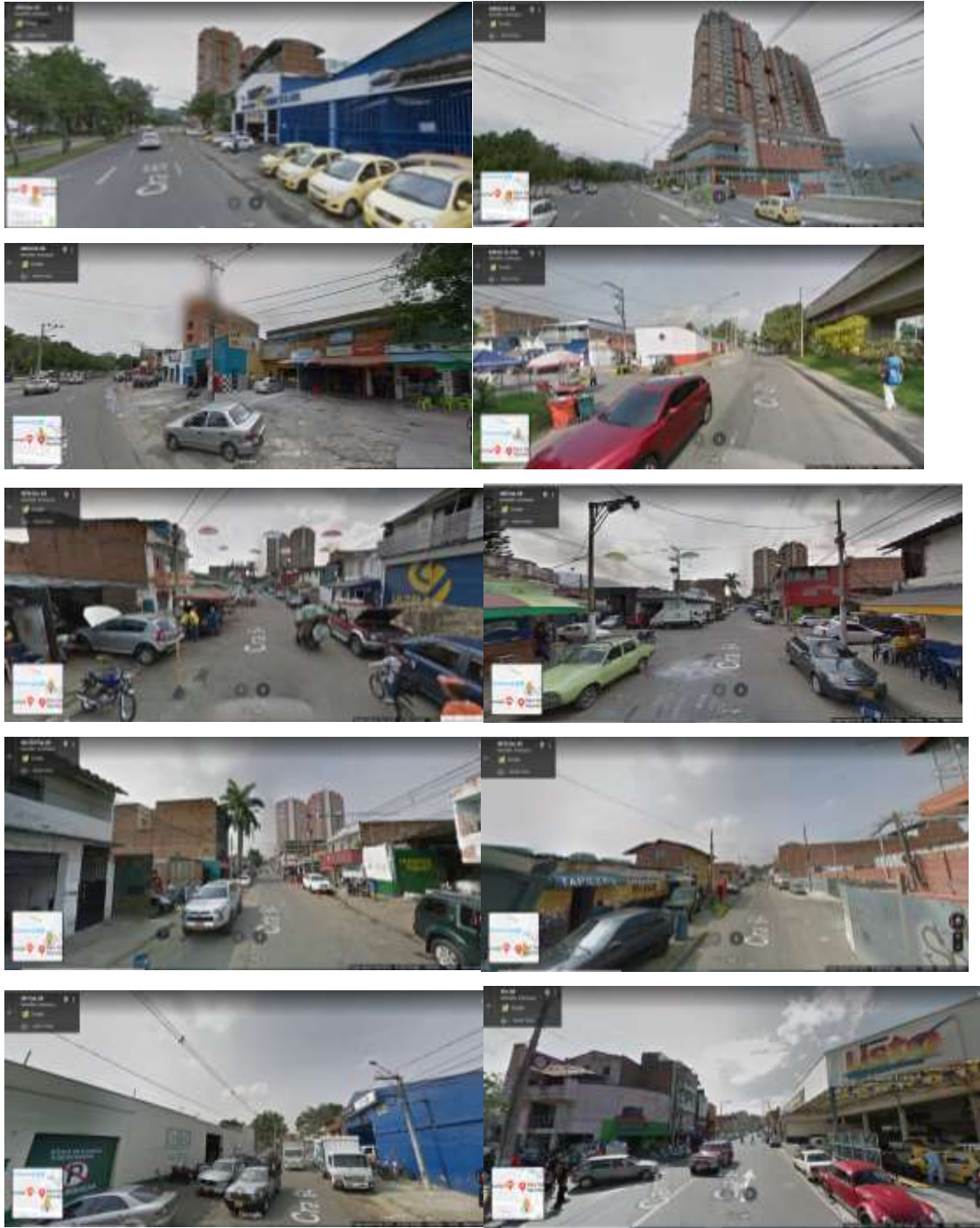


(Galeano Duque, 2013)

Como se puede ver en los mapas anteriores, la zona de ubicación del sector secundario se ubica en mediaciones del río Medellín, la zona que tiene la mayor cantidad de planes parciales de renovación urbana, la implementación de este instrumento puede tener una mayor complejidad como se observa en el siguiente capítulo por tener moradores con sectores económicos activos, que se ven afectadas por las decisiones de planeación. El área señalada por un círculo está ubicado el plan parcial de renovación urbana Naranjal y Arrabal, aun el año 2010 tenía una vocación secundaria importante.

Fotos del Sector naranjal y Arrabal





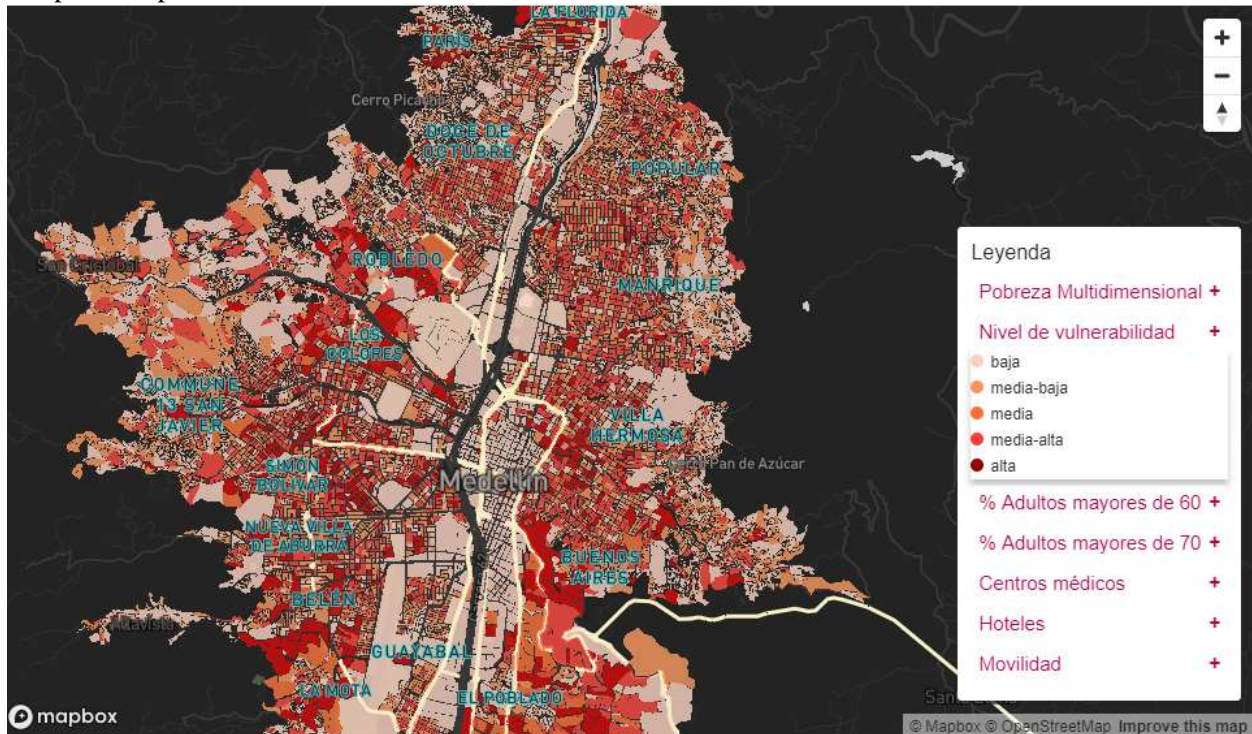


Fotos: del área de Naranjal y Arrabal tomadas por google maps, 10 de julio de 2020.

Se puede corroborar las conclusiones de Galeano en 2013, los barrios del Naranjal y Arrabal a pesar de la inclusión del sector como un área de renovación urbana, en algunos sectores se puede percatar aún existe presencia de bodegas y servicios secundarios. Sin embargo, también se puede percatar el desuso de algunas zonas.

Como se puede observar en el mapa de vulnerabilidad del DANE, la vulnerabilidad baja es menor de lado y lado de la afectación del río Medellín, donde se están consolidando los diferentes planes parciales de renovación urbana.

Mapa 6. Mapa del DANE 2020, sobre vulnerabilidad económica.



Fuente: <http://visor01.dane.gov.co/visor-vulnerabilidad/> consultado año 2020.

Si se busca un zoom en la zona estudiada, se puede observar la baja vulnerabilidad específicamente en la zona del naranjal en las unidades que tienen una alta consolidación.

Mapa 7. Vulnerabilidad del Naranjal y Arrabal.



Fuente: <http://visor01.dane.gov.co/visor-vulnerabilidad/> consultado año 2020.

Se puede observar en los mapas de vulnerabilidad que la acción del plan director y los POTs en que se busca recuperar el río está dando resultado para disminuir la vulnerabilidad económica en esta zona.

Capítulo 3. Efectos urbanos, el plan parcial Naranjal y Arrabal- Medellín

En 1959 el Naranjal fue determinado como un asentamiento industrial por su plan director, pero en 1990 el Concejo de Medellín aprueba el estatuto municipal de planeación, con usos de suelo, con urbanismo. De esta manera, se le asigna el uso del suelo residencial, para tener proyección a vivienda y comercio. Todo esto por las presiones del área suramericana, la recuperación del río y la construcción del metro (Gómez, 2016, pág. 134).

En el caso del plan parcial de renovación urbana Naranjal y Arrabal en Medellín, se pueden encontrar un sinnúmero de documentos soporte que se han presentado en los 20 años de formulación e implementación del instrumento de planificación. Este ha sido el primer instrumento de planeación intermedia de la ciudad de Medellín que se formuló en el año 2000 después la formulación del primer Plan de Ordenamiento POT desarrollado.

Desde 1999 se diseñó el plan parcial Naranjal y Arrabal, este ha estado presente en el imaginario de los medellinenses como una zona que debe ser cambiada por estar en el corazón del centro extendido de la capital del departamento de Antioquia. Aunque tuvo modificaciones en las unidades de actuación urbanística el objetivo de este fue proveer una zona de vivienda con algunos comercios.

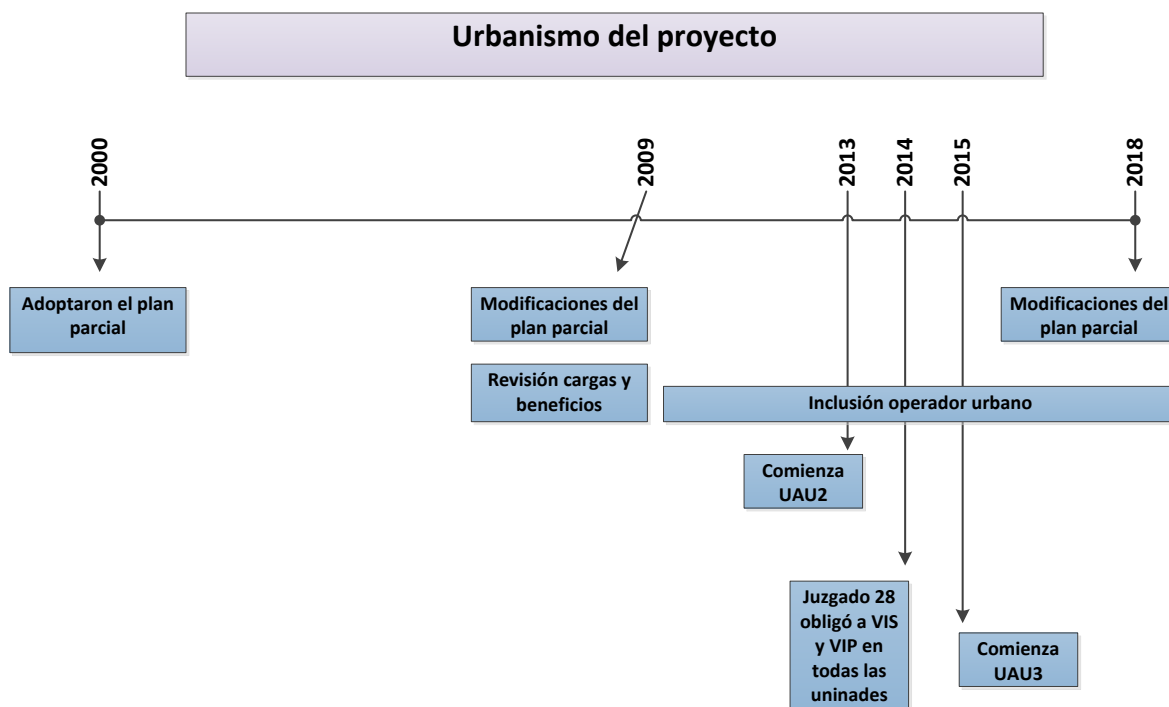
Las diferentes administraciones han tenido planes de desarrollo que han tenido un foco en la recuperación de río Medellín y el plan parcial de renovación urbana Naranjal y Arrabal es un granito en la búsqueda de ese objetivo. Trasversalmente se ha encontrado en siete administraciones, sin embargo, la consecución de las diferentes unidades de actuación urbanística ha estado mediada por diferentes intereses.

Las estrategias del POT se denominan áreas de intervención estratégica (AIE) y estas son: MEDrío o corredor metropolitano y de servicios, borde urbano, transversalidades Iguaná

y Santa Elena.

En el AIE MEDrío es una intervención de 963 hectáreas de área habilitada para la renovación urbana, en la que el plan parcial Naranjal y Arrabal se encuentra. Esta zona como es predecible tiene diferentes usos económicos y densidad económica. El POT denominó que para esta zona se debía hacer una “sustitución de estructuras urbanas arquitectónicas modificando la configuración de predios privados y/o espacio público mediante la reurbanización que permita generar nuevos espacios públicos, usos y aprovechamientos” (Alcaldía de Medellín, 2014), disponen que en la nueva ocupación de suelos se busca alcanzar una ciudad compacta que propicien el urbanismo y el aprovechamiento de las infraestructuras.

Gráfico 10. Gestión del proyecto, hitos del mismo



Fuente: Elaboración propia

Como se puede evidenciar en el gráfico la intervención social ha estado presente en pocos momentos de la historia de la gestión del Plan Parcial de Renovación Urbana, los momentos que se reconocen como hitos del proceso son los relacionados con la habilitación de suelo para la construcción de las viviendas.

El plan parcial Naranjal y Arrabal, fue uno de los primeros procesos de planificación complementaria que se dio inicio en el año 2000, gracias a la ley 388 de 1997, el municipio ha

invertido en tres planes parciales de renovación urbana. Pero en el caso del Naranjal y Arrabal este ha tenido 20 años de aprendizajes que han adoptado en otras partes del país.

El área de planificación para el plan parcial de Naranjal, es la comprendida por el polígono de Renovación Z4_R_7 barrio Naranjal y parte del polígono de Consolidación Z4_CN1_10 barrio San Joaquín, sector conocido como Arrabal (Alcaldía de Medellín, 2009, pág. 14).

Las UAU 1, 2, 3, 4 y 5 que se encuentran en el sector de renovación Z4_R_7 son de obligatorio cumplimiento. Las UAU 6, 7 y 8 que se encuentran en el sector de consolidación Z4_CN1_12 serán de desarrollo opcional, es decir, se podrán desarrollar los predios de manera independiente con los requerimientos definidos en el artículo 18 del presente Decreto, podrán constituirse en Unidades de Actuación Urbanística por medio de los instrumentos de gestión determinados por la Ley 388 de 1997 (Alcaldía de Medellín, 2009, pág. 16).

Gráfico 11. Modificaciones plan parcial de renovación urbana



Fuente: los diferentes decretos del Plan Parcial Naranjal y Arrabal

Independiente del decreto del plan parcial Naranjal y Arrabal se han mantenido 4 zonas de área de manejo especial: la primera es la relaciona a la urbanización de “la Macarena” (área de 8590 metros cuadrados), la segunda la sede actual de la corporación autónoma regional de Antioquia –Corantioquia, la tercera la edificación del centro de espectáculos La Macarena (la zona verde que rodea la plaza de toros, retiros del río Medellín y quebrada el Hueso área de 73.374

metros cuadrados), y la cuarta, dos manzanas que tienen nivel de consolidación 2 pertenecientes al sector de Arrabal (área de 14.271 mt², con un área de 3.610 metros cuadrados, los cuales mantendrán sus características actuales y no requerirán la integración de los mismos al resto de los desarrollos.

El plan parcial Naranjal y Arrabal ha tenido varias modificaciones, se adoptó el plan parcial de renovación, en 2009 sufrió la primera modificación y en 2018 la segunda. Cuando se formuló en 2000 los objetivos eran generar un modelo de integración con un reparto equitativo de cargas, promoviendo un uso racional del suelo urbano, utilizando infraestructuras viales.

El primero es el decreto 1284 de 2000, incluyó el modelo de ocupación y describía que el área de 210.345 metros cuadrados, en 2009 se hizo una corrección cartográfica y quedaron 216.848 metros cuadrados. En la zona de Naranjal, las áreas de cesión pública: Con plan parcial: 4m² por cada 100 m² construidos con un mínimo del 15% del área bruta del lote. De acuerdo con el aprovechamiento medio que se aplica en el plan vigente y en esta revisión la carga corresponde al 15% del área bruta del lote y se desarrolla más adelante en el presente capítulo. Construcción de equipamientos: Con plan parcial: 1m² por cada destinación de vivienda, 1% del área construida en otros usos. Se aplicará esta obligación con base en los m² licenciados por los diferentes proyectos.

Mapa 8. Primera propuesta decreto 2000 del plan parcial Naranjal y Arrabal



Fuente: (Alcaldía de Medellín, 2000)

En el artículo 8 del decreto 1284 de 2000, se relacionan 5 unidades en el sector Naranjal, que tienen como objeto de la primera que tiene un centro comercial relacionado con servicio automóbil (reparación, mantenimiento de carros y ventas de repuestos), oficinas y servicios. La unidad de actuación urbana 2, tiene un proyecto comercial y otro de servicios que giran en la plaza propuesta Naranjal y residencial multifamiliares (comercio y equipamiento primer piso); la unidad

de actuación urbana 3, desarrollo comercial y de servicio (estacionamientos en alturas) y áreas residenciales multifamiliares con uso primer piso (comercio y equipamiento); en la unidad de actuación 4 se destinó para vivienda multifamiliar (posibilidad de comercio y equipamiento primer piso); la unidad de actuación 5, se planeó para comercio, oficinas, servicios con alto flujo de personas por su ubicación al lado de la estación Suramericana del Metro. El decreto de 2000, definía pago para la construcción para equipamiento para cada unidad en suelo privado (se elimina en 2009, esto se eliminó porque no era viable la implementación y aplicación de la obligación).

El decreto 1209 de 2009, modifica lo precedente en lo que trata sobre generar vivienda de interés social que se justifica en el discurso de la política de protección a los moradores. El modelo de ocupación es ajustado realizando una nueva viabilidad de desarrollos inmobiliarios, localización de VIP y VIS, concentración de equipamiento en una manzana adosada a CORANTIOQUIA, suelo público obligaciones urbanísticas. En el sector de Arrabal se hace una precisión de áreas porque en el decreto inicial no se especifican las áreas de cesión, secciones viales, localización (Alcaldía de Medellín, 2009, pág. 37).

Los indicadores son de área de planificación 210.345 m²; área total construida 116.171 m², espacio público 16.000 mts²; vías 10.550mt²; equipamiento 1.641 mts², unidades de VIP/VIS 196, total de viviendas de unidades 1112 (Concejo de Medellín, 2018, pág. 11).

Mapa 9. Modificación del modelo del plan parcial de renovación urbana Naranjal y Arrabal

Servicios personales	X	X	X	X	X	X	X	X
Oficina y financieros	X	X	X	X	X	X	X	X
Administración pública, salud, educación, asistencia y protección social, asistencia y organización de la comunidad	X	X						
Equipamiento básico	X	X						
Vivienda multifamiliar		X	X	X	X	X	X	X

Fuente realización propia a partir del Decreto 2009 (Alcaldía de Medellín, 2009)

Los usos principales priorizados en el plan parcial son de bajo impacto como el comercio minorista, servicios personales, oficinas, equipamientos básicos y vivienda multifamiliar, solamente en la UAU se pueden generar equipamientos básicos y equipamientos más grandes de salud y educación entre otros.

Tabla 11. Usos complementarios del plan parcial

Usos complementarios								
Uso	UAU No 1	UAU No 2	UAU No 3	UAU No 4	UAU No 5	UAU No 6	UAU No 7	UAU No 8
Alojamiento exceptuando moteles y albergues	X	X	X	X	X	X	X	X
Comunicaciones excepto de emisoras y retransmisoras de radio y televisión	X	X	X	X	X	X	X	X
Servicios menores de reparación	X	X	X	X	X	X	X	X
Comercio minorista de maquinaria y equipo	X	X	X	X	X	X	X	X
Comercio minorista industrial	X	X	X	X	X	X	X	X
Comercio minorista de vehículos y motos	X	X	X	X	X	X	X	X
Servicio de estaciones de vehículos livianos	X	X	X	X		X	X	X
Administración pública, salud, educación y protección social					X	X	X	X

Fuente realización propia a partir del Decreto 2009 (Alcaldía de Medellín, 2009)

Los usos permitidos complementarios, también son de bajo impacto, alojamiento exceptuando moteles, comunicaciones que no impliquen radicación y servicios menores de reparación y comercio minorista.

Tabla 12. Tabla de usos restringidos y prohibidos del plan parcial de renovación naranjal y arrabal

Usos restringidos								
Uso	UAU No 1	UAU No 2	UAU No 3	UAU No 4	UAU No 5	UAU No 6	UAU No 7	UAU No 8
Vivienda multifamiliar sólo VIP	X							

Transporte y almacenamiento. Sólo servicio de transporte de valores	X	X	X	X	X	X	X	X
Establecimiento público sin venta de consumo de licor solo restaurantes y bares	X	X	X	X	X	X	X	X
Industria artesanal fami-industrial		X	X	X	X	X	X	X
Equipamiento básico			X	X	X	X	X	X
Servitecas			X			X	X	
Centro de acopio para residuos sólidos				X	X			
Parqueadero público en subsuelo				X	X			
Vivienda unifamiliar, bifamiliar y trifamiliar						X	X	X

Fuente realización propia a partid del Decreto 2009 (Alcaldía de Medellín, 2009)

Tabla 9. Usos prohibidos

Usos prohibidos								
Uso	UAU No 1	UAU No 2	UAU No 3	UAU No 4	UAU No 5	UAU No 6	UAU No 7	UAU No 8
Vivienda unifamiliar, bifamiliar y trifamiliar	X	X	X	X	X			
Comercio mayorista de víveres	X	X	X	X	X	X	X	X
Comercio mayorista en general	X	X	X	X	X	X	X	X
Comercio con riesgo tecnológico o ambiental	X	X	X	X	X	X	X	X
Comercio y servicio de recuperación de materiales	X	X				X	X	X
Taller de reparación y mantenimiento liviano y pesado	X	X	X	X		X		X
Industria menor, mayor y mediana	X	X	X	X	X	X	X	
Estación de servicio	X	X	X	X	X	X	X	X
Talleres industriales	X		X	X	X	X	X	X
Seguridad y culto	X	X	X	X	X	X	X	X
Servitecas		X		X	X			X
Servicio y comercio minorista de recuperación			X	X	X			
Recuperación de materiales			X			X	X	
Comercio y recuperación de materiales de centro de acopio				X	X			

Fuente realización propia a partid del Decreto 2009 (Alcaldía de Medellín, 2009)

Como se puede ver en los cuadros anteriores los usos prohibidos y restringidos son los mismos que se ven en el censo que se realizó en 2006, usos de alto impacto, servitecas entre otras esto muestra como la priorización una vez más es de vivienda y algunos equipamientos de bajo impacto. Este censo se puede revisar en el documento técnico de soporte del plan parcial de 2009. En definitiva, las actividades de usos en la zona estarán distribuidas en 40% servicios, 8% comercio y 52% vivienda.

El plan parcial sin duda ha tenido mejoras en su urbanismo ya que, con la modificación del decreto de adopción, por ejemplo, en el artículo 20 se ve como cambió la ocupación en el primer piso de sector Naranjal era del 44 pasando con la modificación a 25%, en el sector Arrabal este porcentaje no se modificó significativamente.

Como se puede ver en los cuadros anteriores los usos prohibidos y restringidos son los mismos que se ven en el censo que se realizó en 2005, usos de alto impacto, servitecas entre otras esto muestra como la priorización una vez más es de vivienda y algunos equipamientos de bajo impacto.

Tabla 10. Comparación del área máxima a ocupar en primer suelo metros cuadrados

DECRETO 1050 DE 2018				DECRETO N° 1309 DE 2009			
Modificar el Artículo 20o del Decreto 1309 de 2009, el cual quedará así:				ARTÍCULO 20°. DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA DE OCUPACIÓN PRIVADA. Los espacios privados o áreas máximas a ocupar por las edificaciones, según la estructura de espacios públicos descrita en el Título II, capítulo 1 Sistema Estructurante del Espacio Público, cumpliendo con la ocupación máxima establecida para el polígono, serán los siguientes:			
“ARTÍCULO 20o. LOCALIZACIÓN DE LAS ÁREAS DE CESIÓN Y OBLIGACIONES. Los espacios privados o áreas máximas a ocupar por las edificaciones, según la estructura de espacios públicos descrita en el Título II, capítulo 1 Sistema Estructurante del Espacio Público, cumpliendo con la ocupación máxima establecida para el polígono, serán los siguientes:							
Sector de Renovación urbana Z4_R7, Barrio Naranjal				Sector de Renovación urbana Z4_R7, Barrio Naranjal			
UAU	Área Bruta*	Área máxima a ocupar en primer piso	% de Ocupación en primer piso	UAU	área neta m2	área máxima a ocupar en primer piso suelo m2	% de Ocupación en primer piso
1	15.965,20	4.477,22	28%	1	8.465,15	4.477,22	52%
2	13.282,80	3.600,00	27%	2	7.379,93	3.600,00	48%
3	14.420,85	4.701,75	33%	3	8.288,98	4.701,75	56%
4	14.706,52	2.900,00	20%	4	7.623,39	2.900,00	38%
5	18.760,46	3.835,00	20%	5	11.576,42	3.835,00	33%
TOTALES	77.135,83	19.513,97	25%	TOTALES	43.333,87	19.513,97	44%
UAU	Área Neta	Área máxima a ocupar en primer piso	% de Ocupación en primer piso	UAU	ÁREA NETA M2	Área máxima a ocupar en primer piso suelo m2	% de Ocupación en primer piso
6	4.188,01 m2	2.086,05 m2	50%	6	4.188,01	2.086,05	50%
7	1.951,40 m2	654,73 m2	34%	7	1.951,40	654,73	34%

8	1.821,08 m2	658,91 m2	36%	8	1.821,08	658,91	36%
TOTALES	7.960,49 m2	3.399,69 m2	43%	TOTALES	7.960,49	3.399,69	42%

Fuente Elaboración propia.

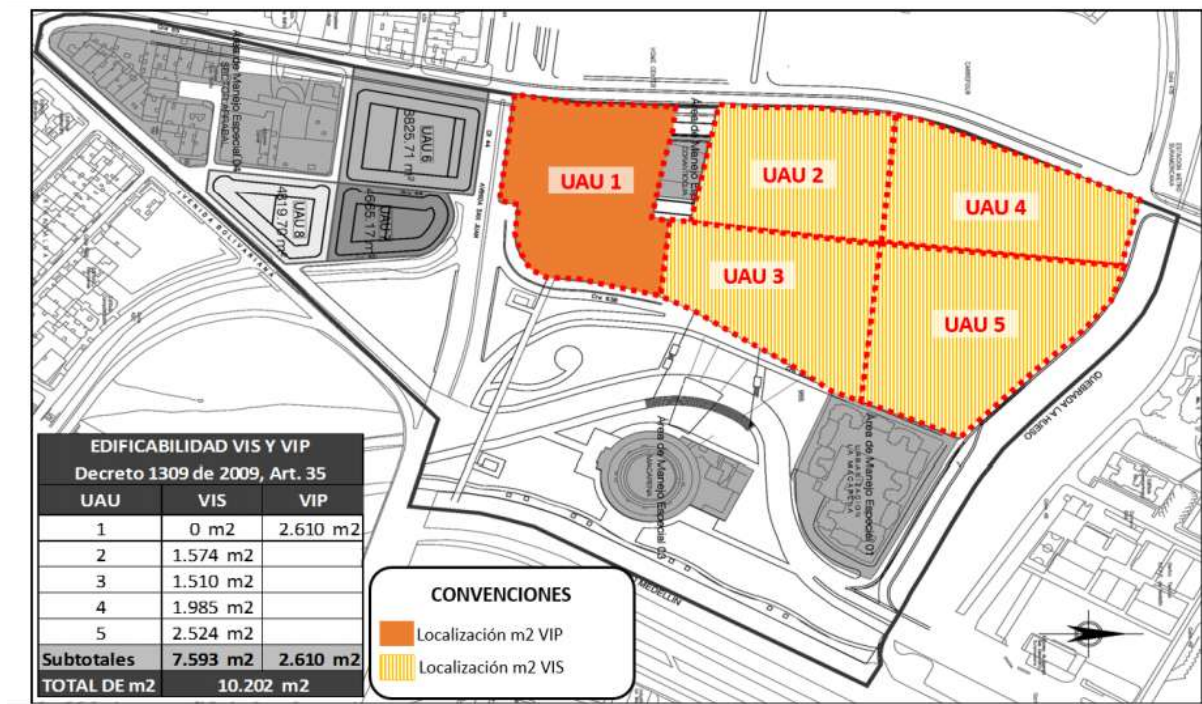
Los cambios propuestos por el decreto de 2009, muestran grandes cambios en ocupación en el primer piso, esto se presentó como acuerdos de las reuniones con los propietarios y los promotores. Todo con el fin que este proyecto tenga una mayor rentabilidad inmobiliaria. En definitiva, las áreas quedaron de la siguiente manera: área bruta incluyendo cesiones, áreas verdes, vías entre otros 216.848 metros cuadrados, área verde 35,254 metros cuadrados y área en vías 92.536 metros.

En las Unidades de Actuación Urbanísticas 1, 2, 3, 4 y 5 se establece como cesión el veintidós por ciento (22%) del área bruta del polígono Z4_R_7, que equivale a dieciocho mil metros cuadrados (18.760m²), a ser localizados de acuerdo al modelo de ocupación con una ocupación del 25% en primer piso.

En Naranjal y Arrabal, la mayoría de la población percibía ingresos por debajo de 2 SMMLV; por lo tanto su capacidad económica no sería suficiente para habitar en el polígono de Naranjal, y así acceder a los complejos habitacionales (EDU - Medellín, 2018).

Según el POT en su segunda modificación, el decreto 1309 de 2009, la obligación de 10% del total de metros construidos en vivienda se destinaría a desarrollos de VIS.

Mapa 10. Edificabilidad de Vivienda de interés social y vivienda de interés prioritario



Unidad de Actuación urbanística del sector de Naranjal debe cumplir con una obligación especial con respecto a la VIS y a la VIP, tal como lo establece el artículo 32 del Decreto 1309 de 2009, de la siguiente manera (Alcaldía de Medellín, 2018, p. 60)

No VIS, la obligación especial de este polígono será de 12.832 m2; cambia por las inclusiones a la Unidad 5.

Tabla 11. Cambios en vivienda NO Vis unidades de actuación Naranjal.

UAU	APROVECHAMIENTO NO VIS PROYECTADO
UAU 2	20.780 m2
UAU 3	32.380 m2
UAU 5	40.855 m2
UAU 4	34.301 m2
TOTAL	128.316 m2
OFERTA VIS	12.832 m2

Fuente: (Alcaldía de Medellín, 2018, pág. 64)

El municipio anunció las cargas de suelo como zonas verdes, plazoletas, parques, equipamiento, cesión de suelo para infraestructura vial, andenes y vías. Se incluyen los recursos financieros y el

programa de gestión social. Las cargas del reparto y los beneficios son físicas y sociales. Estos valores cambian en la Unidad 5, más adelante se menciona.

Tabla 12. Cargas físicas de las unidades de actuación urbanística

UAU	Carga total inicial en puntos
UAU 1	10.222
UAU 2	9.639
UAU 3	10.021
UAU 4	12.675
UAU 5	15.969
TOTAL	58.527

Fuente: (Alcaldía de Medellín, 2018, pág. 67)

En cargas físicas se establecieron 58 mil metros cuadrados de las mismas, el 17% para la unidad de actuación número 1 y 3, el 16% en la unidad de actuación 2, el 22% para la unidad de actuación número 4 y el 27% para la unidad de actuación número 5.

Tabla 13. Cargas sociales del plan parcial para la protección de moradores

UAU	Carga social en smmlv
UAU 1	4708
UAU 2	3474
UAU 3	3739
UAU 4	3652
UAU 5	4552
Total	20.124

(Alcaldía de Medellín, 2018, pág. 67)

Las cargas sociales corresponden a 20 mil salarios mínimos mensuales legales vigentes, en el componente social habitacional, socio económico y socio cultural. Distribuidos en 23% para las unidades 1 y 5, 17% en la unidad 2, 19% en la unidad 3 y 18% en la unidad de actuación número 4.

Tabla 14. En el decreto 1309 de 2009 aprovechamiento de las unidades

UAU	Comercio Tipo 1	Comercio Tipo 2	Servicios Tipo 1	Vivienda diferente a VIS	VIS	VIP	TOTAL	ÁREA BRUTA	IC
UAU 1	3.296 m2	0 m2	33.997 m2	0 m2	0 m2	2.610 m2	39.903 m2	15.965 m2	2,50
UAU 2	3.060 m2	0 m2	9.180 m2	19.385 m2	1.574 m2	0 m2	33.199 m2	13.283 m2	2,50
UAU 3	0 m2	3.996 m2	11.989 m2	18.547 m2	1.510 m2	0 m2	36.043 m2	14.421 m2	2,50
UAU 4	2.465 m2	0 m2	7.395 m2	24.912 m2	1.985 m2	0 m2	36.757 m2	14.707 m2	2,50
UAU 5	0 m2	3.260 m2	9.779 m2	31.327 m2	2.524 m2	0 m2	46.889 m2	18.760 m2	2,50
TOTAL	8.821 m2	7.256 m2	72.341 m2	94.171 m2	7.592 m2	2.610 m2	192.791 m2	77.136 m2	2,50

Fuente: (Alcaldía de Medellín, 2018, pág. 68)

Se cumple los principios que se debe utilizar el 40% del aprovechamiento por unidad. El equilibrio de cargas sociales está dado que las que puedan compensar de cada unidad. Por ejemplo, la

UAU 1 es la que tiene más carga social tiene menos en carga física por esa razón tiene una tan alta en carga social.

El operador urbano que tiene en cabeza el plan parcial fue una acción muy importante dentro de las modificaciones en 2018, es quien hace gerencia de todo el plan. Por ejemplo, en la gestión social, se creó un programa de gestión que tiene la asignación de 20.090 SMMLV para cargas sociales distribuidas en 1.937 smmlv componente social habitacional, 13.822 smmlv en el componente socio económico y 4331 smmlv en el componente social cultural.

Frente a la construcción de vivienda, en del Decreto municipal 1050 de 2018 en el Artículo 10, que modifica el artículo 32 del Decreto municipal 1309 de 2009, como obligaciones especiales, se estableció que:

De conformidad con el modelo de ocupación, la simulación urbanística financiera, y el reparto equitativo de cargas y beneficios de este plan parcial, se calcula que un total de 94.171 metros cuadrados construidos, serán destinados al desarrollo de viviendas con valor superior a los 135 smmlv.

De este 10%, un total de 12.994 m² se tiene como exigencia a cumplir para vivienda de interés social y prioritaria, para las Unidades de Actuación Urbanística o de Gestión del polígono Z4_R_7 (área del Naranjal), repartidos de la siguiente manera: 10.384m² aproximadamente corresponden a vivienda de Interés social –VIS– que podrán ser desarrolladas en las unidades de actuación 2, 3, 4 y 5; y 2.610 m² que corresponden a vivienda de interés prioritario –VIP–, las cuales se podrán desarrollar en la Unidad de Actuación Urbanística N°1, según el reparto de cargas y beneficios, como se señala en el artículo 35° del Decreto 1309 de 2009 (...). La industria mayor, mediana y menor se establece como USO PROHIBIDO dentro de las unidades de actuación urbanística del Plan Parcial de renovación Urbana de Naranjal y Arrabal. (Empresa de desarrollo Urbano EDU, 2020).

Se incluyó la obligación de VIS y VIP con un total de 5.592 metros VIS, Sola la unidad con vivienda de interés prioritaria es la 1 con 2610. En general el plan parcial tiene 94 mil metros cuadrados para vivienda diferente a la VIS. Cumpliendo la estratégica y superándola en 10% del decreto 1309 de 2009.

Decreto 1050 de 2018, modifica el decreto 1309 de 2009 que revisó el Plan Parcial Urbana en los polígonos Z4-R7 sector Naranjal y Z4-CN1-12 sector arrabal. Aunque la modificación no es de fondo, es decir no diferencia nada en el modelo de ocupación. Si modifica la vigencia del

plan parcial para continuar el desarrollo de las unidades de actuación urbanística no licenciadas. Además, incluye medidas para el cumplimiento de la obligación de generación de vivienda; movilización de estrategias para el cumplimiento de cesión de suelo, habilitar una alternativa de convertibilidad, ajustar programas sociales del decreto 1309 de 2009 y disminuir generación de parqueaderos de visitantes.

Los cambios a realizar dentro del plan parcial en sus dos versiones se dan por la gestión, no por la concepción del mismo instrumento. Es decir que no se modifica el modelo de ocupación sin afectar aprovechamientos planteadas en el reparto (EDU - Medellín, 2018, pág. 40). En el área se incluye un sector más amplio del sector Arrabal, en total antes de las modificaciones el área bruta era de 210.345 metros cuadrados, en la actualidad es de 216.848 metros cuadrados.

En el espacio público el primer decreto incluía en el polígono Z4_R7 un área bruta del 15%, en la nueva versión se deja el 22%, área bruta para el espacio público que incorpora al río, lo que equivale a 17.963 m² (EDU - Medellín, 2018, pág. 42). Según el documento técnico de soporte se aumentó en 66% las obligaciones, como no se podría realizar en metros construidos se compenso con dinero.

Se adicionó que el proyecto tendría de comercio el 6% de área total, y un 20% en servicios. En definitiva, es un plan parcial que piensa que está hecho como foco principal la construcción de vivienda.

Gráfico 12. Priorización de vivienda en el plan parcial del Naranjal y Arrabal.



Fuente: (EDU - Medellín, 2018, pág. 53)

Ilustración 2. Modificación con convertibilidad de la unidad 5, con el nuevo decreto 2018. Unidad 5. Convertibilidad.



Fuente: (EDU , 2018)

Se incluye un principio de convertibilidad, en el decreto 1309 de 2009 las 5 unidades del Naranjal tenía en la unidad 5: VIS: 2526, NO VIS 31.327; comercio 1: 0; comercio 2: 3260 m²; servicios 9779 m², total 46.890 m², área bruta para IC 18.760 m² y un IC de 2,5 (Alcaldía de Medellín, 2018, pág. 61). La nueva distribución es VIP 4.410 m²; VIS 10.422; no VIS 37130; comercio 1: 0; comercio 2: 3.260; servicios 0. Total 55.221 m²; área bruta para IC 18.760 y un IC de 2,9 (Alcaldía de Medellín, 2018, pág. 63).

“Como resultado de la convertibilidad, los metros cuadrados de aprovechamiento de la Vivienda No VIS estarían variando de 31.327 metros cuadrados a 37.130 metros cuadrados; y de 2.524 metros cuadrados de vivienda VIS a 14.832 metros cuadrados para viviendas tipo VIP y VIS, que permiten atender la oferta para los moradores de vivienda del territorio” (Alcaldía de Medellín, 2018, pág. 63)

Tabla 15. Cambios en cargas sociales para moradores vulnerables.

VULNERABILIDAD	CANTIDAD	OFERTA VVDA	TOTAL SMMLV	AREA/UND	AREA TOTAL
Alta	98	VIP	70	45 m ²	4.410 m ²
Media	56	VIS	135	55 m ²	3.080 m ²
Baja	8	VIS	135	55 m ²	440 m ²
TOTAL MORADORES NARANJAL	162				7.930 m²

(Alcaldía de Medellín, 2018, pág. 63)

Se les asegura a 162 moradores del Naranjal con el nuevo decreto de 2018, 162 viviendas por cargas sociales. A continuación, se analiza los diferentes censos realizados. Se deja a continuación para entender los efectos que se han generado en la zona de lo que determinó la norma.

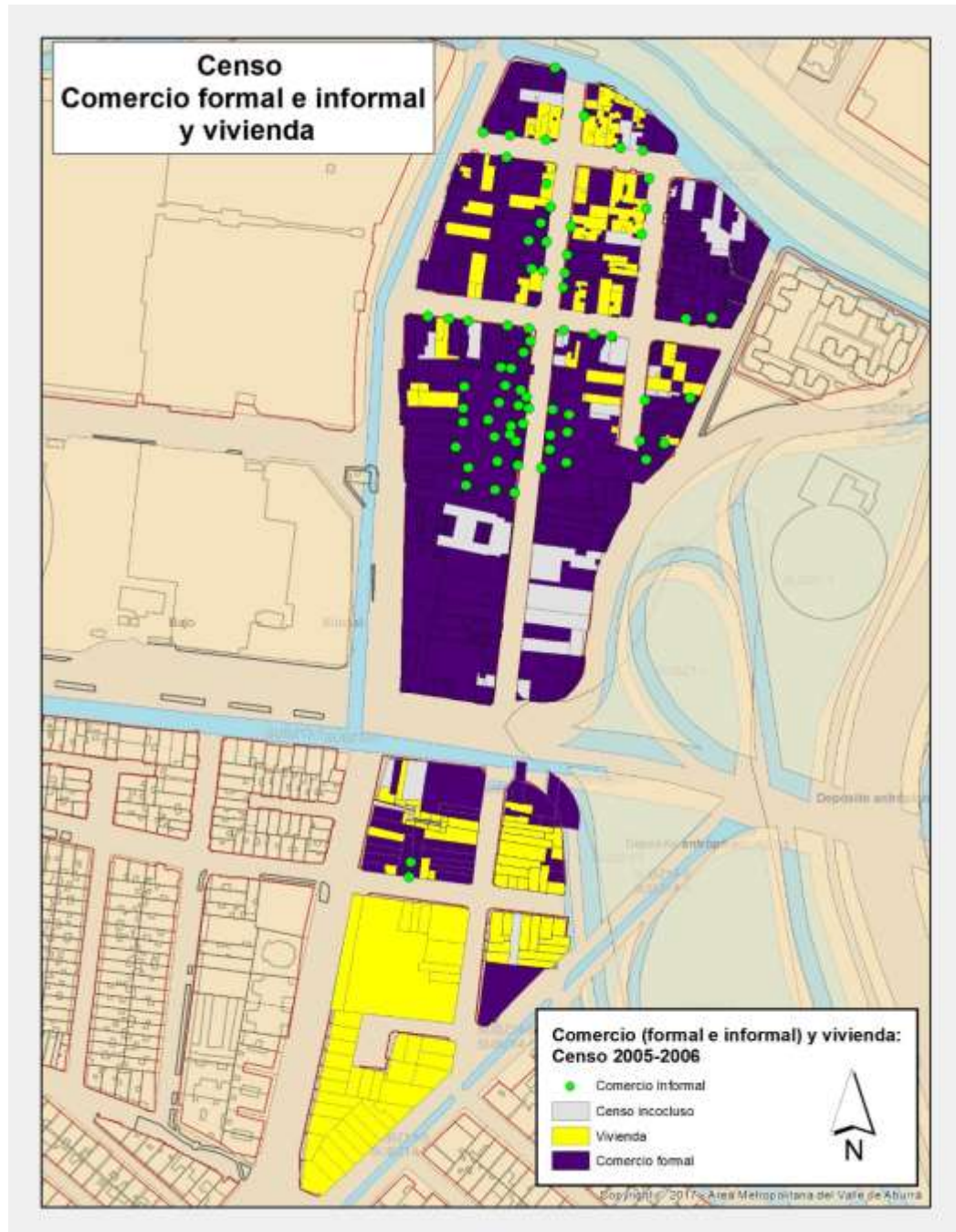
3.2. Censos el pasado de las unidades de actuación

En 2005, cinco años después de formulado el plan parcial de renovación urbana se realizó un censo, el objetivo era la realización de un estudio socioeconómico de las unidades de negocios formales e informales. En total se identificaron 660 unidades, distribuidas en 310 unidades en vivienda, 275 económicas formales y 75 económicas informales.

En total las 310 unidades de vivienda eran en su mayoría apartamentos y unifamiliares. El 100% de las viviendas contaba con servicios públicos, cobertura total en el sector Naranjal. El censo mostró que las viviendas no tenían áreas funcionales, áreas diferenciadas en su área de comedor, salas; una de cada dos vivienda tiene 1 y 2 cuartos exclusivos para dormir (Alcaldía de Medellín, 2009, pág. 116).

En los ingresos el 80% de los jefes de hogar por mes eran 700 mil pesos, solo el 10% recibía más de un millón de pesos. El arraigo es muy importante en la zona del plan parcial de renovación ya que el 60% llevaba más de seis años en el lugar (Alcaldía de Medellín, 2009, págs. 115- 118).

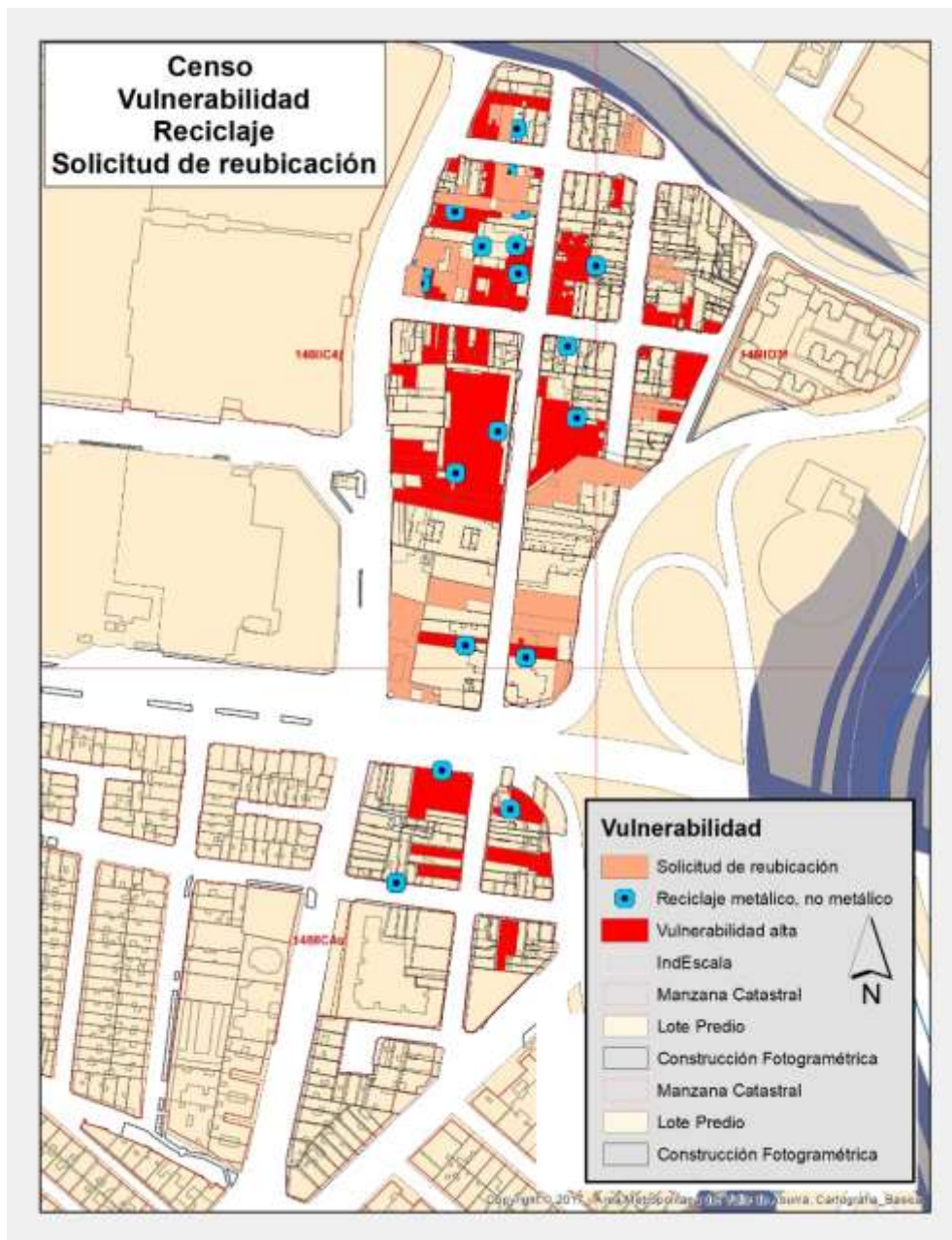
Mapa 11. Censo de actividades iniciales en el plan parcial.



Fuente: Fuente: Censo de actividades económicas y viviendas. Marzo 2006 (Alcaldía de Medellín, 2009, pág. 115).

En el caso de las viviendas, el sector contaba con 310 unidades de vivienda, en las que predominaban los apartamentos unifamiliares, el 42% de las viviendas estaban en la modalidad de arrendamiento, 50% viviendas propias y 4% las estaban pagando, en el censo de descubrió que el 60% de los que habitaban la zona llevaban más de 6 años en esta parte de la ciudad (Alcaldía de Medellín, 2009, pág. 116).

Mapa 12. Vulnerabilidad de las personas originarias del plan parcial de renovación urbana



Fuente: (Alcaldía de Medellín, 2009, pág. 137)

En el nivel de las 849 personas encuestas es que el 77% de los pobladores tiene educación media, los empresarios formales solo el 26% tienen educación primaria. Solo el 10% de los locales ocupan un local propio, el 90% están ubicados en locales arrendados. En definitiva, la encuesta realiza un acercamiento a las personas y su calidad de vida, y el censo da una alta vulnerabilidad en la población originaria en cada unidad (Alcaldía de Medellín, 2018, pág. 114).

El censo entregó que la relación de hogar por vivienda es muy baja, se encontraron 241 viviendas con 251 hogares, es decir 1,01. (Centro de Estudios de opinión - Universidad de Antioquia, 2006, pág. 26)

Más allá de los análisis de si es o no un plan parcial exitoso, este después de 20 años ha tenido grandes dificultades en su implementación. Todo por cumplir la premisa que se ha trabajado en la investigación y es que los planes parciales de renovación se realizaron para suplir las necesidades de vivienda de la ciudad, pero desconociendo de manera importante la vocación del sector, con los datos del documento técnico de soporte inicial, es evidente que esta pieza urbana no se encontraba en obsolescencia industrial, está aún estaba activa.

“El sector es frecuentemente visitado por vehículos de todo tipo, marcas y modelos en busca de servicios de reparación y mantenimiento. No es exclusivamente un lugar de reparación, el comercio de auto partes de primera y de segunda es, sin duda una de las actividades complementarias al servicio automotriz, que más generan atracción comercial y que, sumado a los bajos costos de mano de obra ofertada en el espacio público por los informales, hacen que el sector aparezca de golpe como un gigantesco taller (...) La Corporación para el Desarrollo de Naranjal y Arrabal –CORNARANJAL- que agrupa a un importante número de comerciantes se constituye en un actor esencial que trabaja por la organización de los comerciantes del sector, desarrolla labor comunitaria con sus habitantes y permite interlocución con la comunidad. Igualmente, la Asociación de Empresarios del Material Recuperado –ASEMAR- que asocia a las unidades que trabajan con material recuperado viene desempeñando un importante papel en materia organizativa y ambiental. La Cooperativa de Trabajo Asociado de Servicios al Automóvil –COOPSERAUTOS- que agrupa a un importante número de mecánicos informales y trabaja por su organización con miras a la formalización de la actividad” (Centro de Estudios de opinión - Universidad de Antioquia, 2006, pág. 75).

Las promesas incumplidas con los comerciantes de la zona, en el nuevo documento técnico expedido en 2019, se les prometió que se realizaría un Centro de Oficios en las unidades de actuación 2 y 3, con un espacio de subsuelo. El operador urbano la EDU realizó dos estudios técnicos de la viabilidad de este centro de oficios, la conclusión fue que los costos y la capacidad en las redes era mejor gestionar los recursos al terminar la totalidad del plan parcial, fue así como la EDU relocalizó las actividades de vehículo liviano en un predio conocido como “el Caracol”, se buscó una negociación con este predio, pero el dueño expone que no logra entrar en el juego

por los costos, por lo tanto la actividad se cerró por la viabilidad (Alcaldía de Medellín, 2018).

En el informe final del convenio 44476 de 2012, que miraba el avance del proyecto, se relacionan a 15 unidades de vehículo liviano y kioscos de alimento de contenedores, y 13 unidades del vehículo pesado como parte de la estrategia por ejemplo: “parqueadero y cafetería Arrabal de Leonardo Betancur, señor José María Díaz (EDU, 2012), entre otros, a todos estos la inestabilidad jurídica y de voluntad política no se les logró cumplir por no poder acceder al suelo del predio “el Caracol”.

3.2.1. Cambios en usos, plan parcial Naranjal y Arrabal

Desde el 2006 comparado con el 2018, las construcciones en el plan parcial Naranjal y Arrabal han disminuido en 1%, por el reajuste de tierras. Aunque no se han modificado las manzanas, si se ha cambiado el uso del suelo, ya las industrias se han trasladado a otros sitios, que desafortunadamente no sabemos a qué parte.

Mapa 13. Lotes 2008 de imagen satelital, comparado con lotes.



Fuente: Derecho de petición proyectado para la Alcaldía de Medellín de los lotes de 2018 en el plan parcial Naranjal, la imagen satelital es tomada de google earth del año de visualización

En la comparación se encontró que las construcciones no han cambiado mucho en su composición en 2018 al 2008 son 645 predios, frente al 2006 que fueron 651. Se ven usos perdidos

industriales, mostrando que se tiene un actor que está acaparando los predios el denominado el “terrateniente”.

Se ve un cambio marginal de los predios en la Unidad de Actuación urbana 1, en la compra de un predio esquinero en el occidente de la UAU, en el 2008 no se un cambio significativo del plan parcial de renovación urbana. Solamente en el área de las unidades 1 y 2.

Mapa 14. Lotes 2018 de imagen satelital, comparado con lotes.



Fuente: Derecho de petición proyectado para la Alcaldía de Medellín de los lotes de 2018 en el plan parcial Naranjal, la imagen satelital es tomada de google earth del año de visualización

En el 2018 las unidades de actuación urbana 1 y 2 se ven como han tenido diferencias de edificabilidad y morfología, esto coincide con los datos entregados por la EDU que desarrollan el plan parcial de renovación urbana, además se ha cambiado las vías con la ampliación de la calle 45 entre las UAU 1 y 2.

Se está viendo que lo que se está realizando con el suelo de este sector, es la compra por un comprador anónimo para habilitarla más adelante, además no está participando en las sesiones de socialización, por eso en los documentos técnicos de soporte los moradores están pidiendo un nuevo censo para incluir a estos, esto se pudo concluir a partir de la revisión de las tablas de avalúos

de las inmobiliarias que hicieron este trabajo, esta información se solicitó por derecho de petición al municipio de Medellín.

El área de estudio ha aumentado su valor del suelo (Naranjal y Arrabal) en un rango de entre 185% a 267%. No se le puede atribuir solamente al anuncio del proyecto del plan parcial durante tantos años, puede ser un factor determinante (Cardenas, 2013, pág. 84).

Tabla 16. Aumento en los avalúos del área del plan parcial.

Zona Naranjal y Arrabal		
	Rango menor	Rango Mayor
2006	259101	344900
2013	739301	1266248
Incremento	185%	267%
Fuente: (Cardenas, 2013)		

La tabla de avalúos de la unidad de actuación urbana 2 tuvo un avalúo de 4 mil millones, de los 25 predios, fueron 11 propietarios solicitantes (revistar tabla anexos).

El municipio entrega información de los avalúos contratados a una inmobiliaria de la Lonja por cada unidad de actuación urbanística, en donde se pudo corroborar el centralismo en algunas familias o dueños del suelo. Sin embargo, al solicitarlo de años posteriores no se entregan estos avalúos, podría ser porque esta actividad ya no se realiza, sino inicialmente para calcular el costo del proyecto, uno de los errores que se presenta es que no se calculan periódicamente para que el mercado no tome ventaja.

La empresa que realiza los avalúos masivos dice que esto puede no ser claro para una negociación de predios individuales, presenta descripción y limitación del sector. Se desconoce el origen del barrio y su transformación, el barrio inicialmente residía obreros, transformado en el tiempo a servicios metalmecánicos complementarios al uso industrial. Así las cosas, con estos supuestos unidad de actuación urbana número 2, la que tiene un avance más allá del 70% tenía un valor total comercial sin considerar las variables individuales del predio de 4 mil millones de pesos.

3.2.1.1. Cambios en los pisos del plan parcial Naranjal y Arrabal

Aunque se conoce que el operador Urbano ha adquirido predios en la zona de la Unidad de Actuación Urbanística 4 y 5, las densidades no se han modificado en su morfología a partir de los

orto fotográfica. La cercanía con la quebrada es un tema preocupante para ser trabajado, sin embargo, no se han modificado predios en esta zona.

Unidades de actuación 4 y 5, en los años 2019 y 2010.



Fuente:

<https://pot48.maps.arcgis.com/apps/View/index.html?appid=2107edc1ab194da8bdab82a2307fd6b8> Orto fotos históricas

“Además de aplicar los instrumentos de gestión contemplados en la ley, la EDU ha adquirido seis (06) inmuebles en la unidad de actuación urbanística No. 5 - UAU5, mediante compra directa a sus propietarios, quienes manifestaron previamente su intención de venta y su capacidad de entrega. Esto como una estrategia para facilitar la gestión del territorio donde se tiene proyectada la construcción de las viviendas VIS y VIP” (Empresa de desarrollo Urbano EDU, 2020).

En la Unidad de Actuación Urbana 2 se observa el cambio más significativo en la morfología, se puede observar el edificio construido en la que antes mayormente era un parqueadero, en la unidad de actuación 3 contigua se conoce por los derechos de petición realizados a la EDU se han comprado algunos predios que aunque la composición no ha cambiado si se puede observar que los vehículos pesados no se observan en las orto fotografías, este espacio está siendo liberado por parte del operador porque la siguiente meta de es esta unidad.

Tabla 17. Unidad de gestión 2. Adquisición de predios por instrumento de gestión.

Etiquetas de fila	Cuenta de INSTRUMENTO DE GESTIÓN
ENAJENACIÓN VOLUNTARIA	11
EXPROPIACIÓN	7
	18

Fuente: (Empresa de desarrollo Urbano EDU, 2020)

“la EDU, ha invitado a los propietarios inscritos en los folios de las matrículas que hacen parte de las unidades de actuación 2 y 3 a asociarse al Plan Parcial de Renovación Urbana de Naranjal y Arrabal, para la ejecución de las unidades de actuación mediante el aporte voluntario al Patrimonio constituido mediante fiducia, del derecho de dominio y posesión de los respectivos inmuebles, aporte cuantificado mediante avalúo, con la posibilidad de participar de los beneficios del desarrollo” (Empresa de desarrollo Urbano EDU, 2020)



De la información remitida por la Empresa de Desarrollo urbano de la adquisición predial en la unidad de gestión tres (se observa en la imagen), se han comprado 36 lotes mediante los instrumentos, de enajenación voluntaria, expropiación, oferta inscrita en su mayoría (Ver Anexo, se encuentra la relación con más detalle).

Forma de gestión del suelo	Cuenta
ACEPTADA OFERTA	1
ENAJENACIÓN VOLUNTARIA	14
EXPROPIACIÓN	11
OFERTA INSCRITA	9
VINCULACIÓN- PREDIO DEL MUNICIPIO	1
(en blanco)	
Total general	36

Fuente: (Empresa de desarrollo Urbano EDU, 2020)

La Unidad de Actuación Urbanística 1, también ha tenido modificaciones se puede identificar un lote que pasó de tener una edificabilidad de 3 pisos a ser un parqueadero para servicio público. Sin embargo, las modificaciones son mínimas en la mayoría de la unidad.

La unidad de actuación urbanística tres está conformada por 39 inmuebles, se han adquirido por parte de la EDU 26 inmuebles y se encuentran en proceso de adquisición o vinculación 13 inmuebles, se está pensando en modificar las unidades de actuación para un futuro licenciamiento de dos etapas para facilidades en la gestión (EDU, 2019).

En la unidad de actuación tres, se tiene adoptado un MoU – memorando de entendimiento con un inversionista para desarrollar esta área, en la actualidad existe un censo de esta unidad con variables de propietario con voluntad de venta e inmuebles viables jurídicamente, o con acción de saneamiento desde lo jurídico, sin voluntad de venta de asociación, propietarios que deben ser expropiados. La EDU realizó un contrato de fiducia mercantil de administración suscrito EDU para la adquisición de solo 6 predios.



El área de Arrabal no se ve que en sus unidades de gestión 6 y 7 algún cambio morfológico.



El área de manejo especial está compuesta por viviendas multifamiliares y negocios de tres pisos. Esta zona no ha tenido un cambio trascendental en su morfología.



Como se ha visto a lo largo del capítulo ha habido algunos problemas en la consecución del plan parcial de renovación Naranjal y Arrabal, la gestión predial ha sido dispendiosa y ha recaído en la empresa de renovación urbana EDU.

Aunque las unidades 1, 2, 3, 4 y 5 se deben realizar mediante cesiones, reajuste de tierras cumpliendo todos los parámetros del plan parcial, las unidades 6, 7 y 8 tienen mayor autonomía. Los cambios generados en la cantidad de pisos de los predios han modificado, ya que la empresa de renovación ha realizado la adquisición de muchos predios para ponerlos al servicio del proyecto, trámites administrativos como expropiación, aceptación de la oferta, enajenación voluntaria, o vinculación predio a predio.

En los documentos en los que se dio respuesta la EDU expone que ha realizado compras o ha utilizado los instrumentos de aceptación de oferta, enajenación voluntaria, expropiación, oferta y vinculación predio a predio en las Unidades 2, 3, 4 y 5 para liberar los predios. Se puede ver que existe un cambio en la morfología en edificabilidad de las diferentes unidades de actuación. Los predios que tenían 0 pisos disminuyeron entre los años 2008 y 2018 en 30 predios, es decir que estos han aumentado la cantidad de pisos existentes. En el mismo periodo ha habido un aumento de predios que tienen 1 piso en 28 predios, 2 pisos un incremento de 40 predios, que aumentaron a 3 pisos lo hicieron 23 predios más, en 4 pisos fueron 4 predios, entre 5 pisos y 22 pisos un total de 21 predios aumentaron en estos rangos. Es decir que las unidades de actuación urbanística han avanzado en su promesa de mayor edificabilidad en realmente 21 lotes, los otros cambios han sido marginales mientras se consolida el plan parcial.

Como se evidencia en el siguiente mapa para el año 2008, la edificabilidad de 0 era es del 38% de los predios, de 1 piso del 40%, de 2 pisos equivalía al 17%, de tres pisos es del 4%. En general existía un promedio de presencia de pisos de entre 0 y 1 con un total de 78%. Esto generaba grandes beneficios para la actividad que se ejecutaba anteriormente en los barrios Naranjal y Arrabal, ya que se realizaban refacciones a vehículos pesados, y/o se realizaba reciclaje de algunos elementos, o eventualmente servía de parqueaderos para los vehículos. En general eran talleres, servitecas, comercio muy variado que no recurría a una edificabilidad por sus características en el negocio.

Mapa 15. Pisos de año 2008 del plan parcial Naranjal y Arrabal.



Fuente: (Secretaría de Planeación Distrital, 2015) Coberturas entregadas por el municipio, se utilizó programa de georreferenciación para extraer los pisos de cada cobertura. Se realizó el análisis con la variable identificador del predio para la comparación, con la fórmula “BuscaV” en Excel.

Aunque en 2018 existe una diferenciación en pisos, por la construcción de la Unidad de actuación 2 con una edificabilidad de 22 pisos. Aún existe una presencia de edificabilidades bajas, esto tiene implicaciones ya que no se han construido las siguientes unidades, sin embargo, más allá de cuantos pisos actualmente tiene los lotes, estos han migrado sus usos a otras partes de la ciudad. El plan parcial en cuanto a gestión predial ha avanzado, no de la manera efectiva y eficaz en los años como se esperaba. Pero en este momento las diferentes unidades se están preparando para generar estos desarrollos.

Se ve en la UAU 2 un aumento de edificabilidad en una zona, en los otros predios se ve un aumento gradual y sin significancias propias de un sector urbano cualquiera.

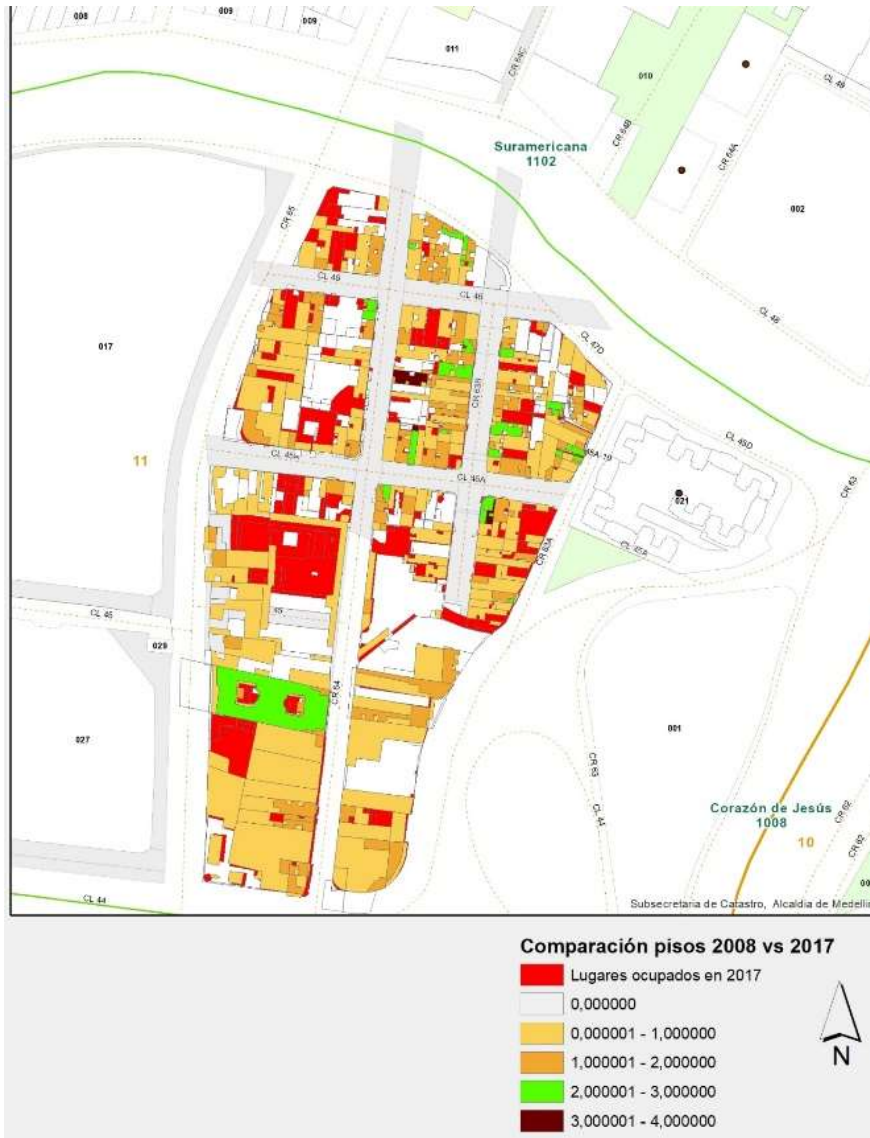
Mapa 16. Pisos del 2018 del plan parcial Naranjal y Arrabal



Fuente: (Dirección de planeación territorial y estratégica de ciudad, 2019) Coberturas entregadas por el municipio, se utilizó programa de georreferenciación para extraer los pisos de cada cobertura. Se realizó el análisis con la variable identificador del predio para la comparación, con la fórmula “BuscaV” en Excel.

Ya se puede ver como existe un predio de la UAU 2 que ha aumentado su edificabilidad en 22 pisos, los otros se ven más vacíos, esto indica que el suelo se está preparando para la consecución del plan parcial en su totalidad.

Mapa 17. Diferenciación en alturas entre 2018 y 2008.



(Secretaría de Planeación , 2018) Coberturas entregadas por el municipio, se utilizó programa de georreferenciación para extraer los pisos de cada cobertura. Se realizó el análisis con la variable identificador del predio para la comparación, con la fórmula “BuscaV” en Excel.

El 89% de los predios del plan parcial Naranjal y Arrabal ha tenido algún tipo de cambio en su morfología, es de suponerse que se da por la construcción de las diferentes unidades de actuación. Sin embargo, se ve una disminución en las alturas, creando vacíos en el suelo,

seguramente para lograr la consecución del plan parcial más rápidamente en un futuro. Esto se observa por un trabajo decidido de adquisición de predios en las diferentes unidades por parte del operador urbano.

Mapa 18. Mapa de estratos áreas cercanas al Naranjal y Arrabal.



Fuente: (Secretaría de Planeación Distrital, 2018) Coberturas entregadas por el municipio.

Como se puede ver el mapa anterior a pesar de la existencia de varios planes parciales cercanos, la edificabilidad de la zona contigua al plan parcial de renovación urbana tiene los mismos promedios que la zona. Entre 1 a 7 pisos cada lote. Se ve una baja presencia de una edificabilidad de más de 10 pisos en el promedio.

3.3. Análisis de algún riesgo del plan parcial Naranjal y Arrabal

En el plan director de Medellín 2030 muestran el problema que se ha generado para buscar el deseo de tener una ciudad que se construye alrededor del río. Ha sido la calidad del agua. En la zona donde se está realizando el plan parcial de renovación, la calidad de los afluentes es baja (Alcaldía de Medellín, 2011, pág. 42). Una de las promesas de EPM y la Alcaldía municipal es la

adecuación del río y arreglar las conexiones erradas de aguas residuales a las quebradas. La quebrada el Hueso no solo tiene carga orgánica de las urbanizaciones cercanas sino tiene un nivel de inundación importante.

En la zona del plan parcial el limite por el norte es la quebrada el Hueso, donde históricamente se ha generado inundaciones. En búsquedas actuales en medios se puede corroborar la existencia de un riesgo por aumento de caudal en tiempo de lluvia.

Mapa 19. Revisión del modelo con las áreas de inundación determinadas por el municipio.



Fuente: Modelo topográfico para verificar la elevación de la quebrada. DEM usado de imagen satelital de EPM (EPM, 2018) y Coberturas de la ciudad de Medellín.

Es importante realizar las adecuaciones de esta quebrada para evitar una nueva inundación del Barrio Naranjal, aunque se ha justificado la renovación urbana en este sector históricamente para mejorar las condiciones ambientales y físicas del sector, dadas por la obsolescencia de las prácticas en la industria del sector del Naranjal y Arrabal. Sin embargo, es conocido que este sector ha tenido historia de inundación dada por la quebrada el hueso que no tiene el ancho de zanja ambiental. Este aspecto debería ser una de las prioridades de adecuación dentro del plan parcial,

si se va utilizar para ofrecer vivienda se deben mejorar estas condiciones de riesgo.

En una noticia del 2018 publicada en el tiempo, explican como la parte norte del plan parcial vive constantemente inundada y con presencia de vectores, en ese momento la comunidad interpuso una tutela para que la ciudad específicamente a la EDU realizará una mayor limpieza y las adecuaciones a la quebrada el Hueso prometidas en el plan parcial con relación al parque lineal y adecuación hidráulica (El tiempo, 2018).

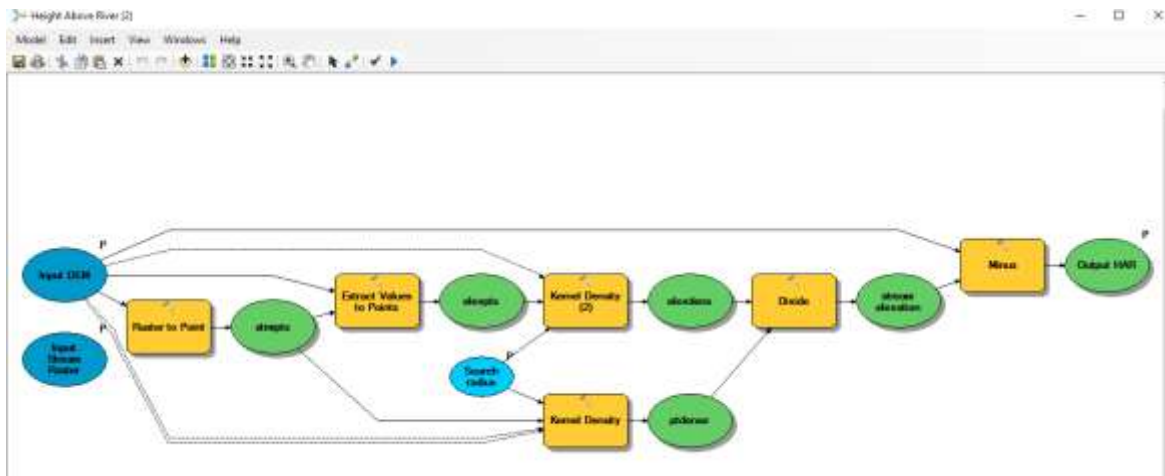
Por esta razón, se analizó con imágenes satelitales las posibilidades que la quebrada tenga un nuevo desbordamiento y si con esto se puede concluir que se realizaran las adecuaciones para preparar la unidad de actuación 3 que se construirá en esta zona.

se utilizó una imagen DEM (digital elevation model) actual del 2018 tomada por la empresa EPM del sector, además de la imagen raster descargada igualmente, para revisar si las condiciones ambientales fueron mejoradas para habilitar el plan parcial renovación urbana, para esto se utilizó el model builder con la herramienta “height above river”, así revisar el depósito de agua existente en la quebrada del Hueso cercana del plan parcial en el sector de Naranjal.

El modelo que se aplica necesita de una imagen raster que cada celda representa información, temperatura, elevación, datos espectrales, superficie y vegetación, y la imagen DEM contiene pendientes, orientaciones, superficie, visibilidad, flujos (el modelo es realizado con las herramientas del software ARCGIS para georreferenciar que a partir de una imagen reconstruye la necesidad que le pide el investigador realizar. Lo que corre el modelo es la altura de las cuencas y la distancia de los puntos que se construyen que pueden constituir amenaza, utilizando el promedio ponderado para medir la altura sobre el río y la función de costo-distancia para determinar la conectividad con el canal del río.

Aunque la empresa EPM en el 2015 y 2018 realizó el convenio para poder hacer las adecuaciones hidráulicas de la quebrada el Hueso, con imágenes satelitales para el 2019 se muestra mediante atributos de la imagen de alta calidad el estado real de esta quebrada y las probabilidades de desborde. Es una necesidad realizar las adecuaciones para que la historia de desborde no sea una constante.

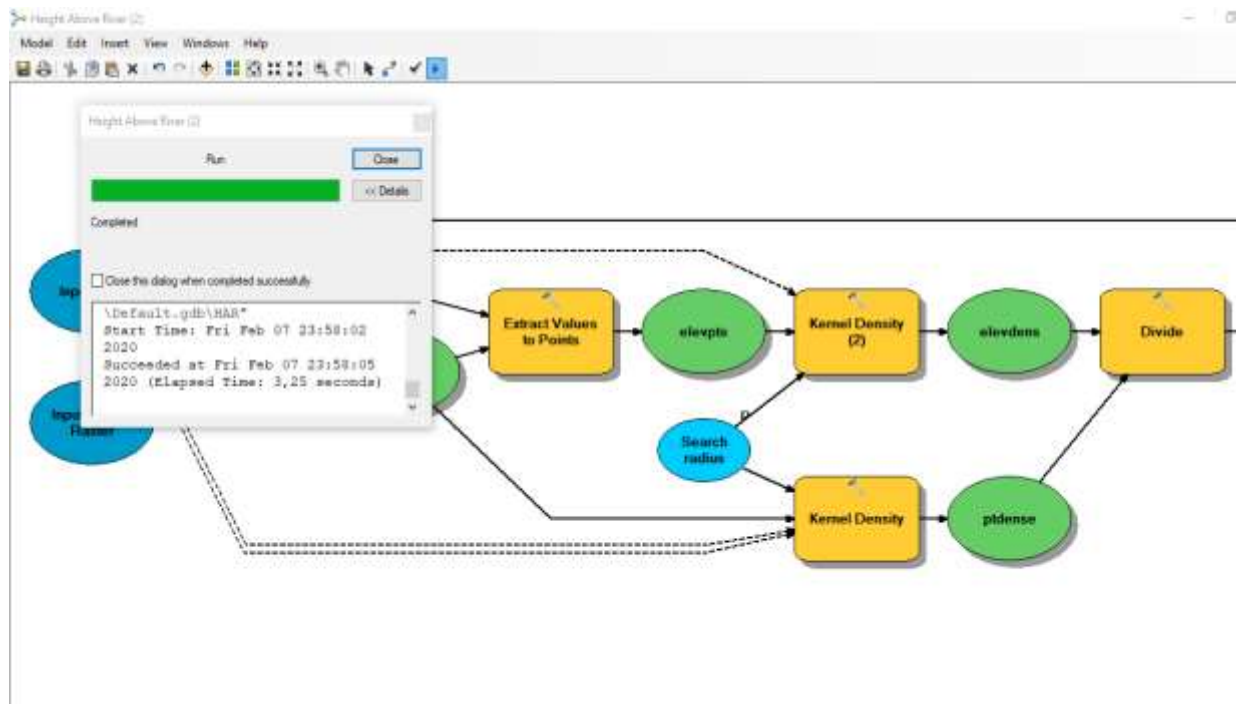
Gráfico 13. Modelo completo aplicado al plan parcial a partir de imagen DEM tomada por EPM y raster.



Fuente: Modelo topográfico para verificar la elevación de la quebrada. DEM usado de imagen satelital de EPM (EPM, 2018).

El grafico muestra el modelo completo que utiliza diferentes herramientas como son convertir imágenes raster en puntos para que después con la densidad de Kernel, generando la distancia de los puntos y estos a su vez donde se encuentra el problema o la actuación positiva para controlar las aguas de cualquier tipo de caudal.

Gráfico 14. Modelo height above river, de la quebrada el Hueso en el plan parcial Naranjal y Arrabal.



Fuente: Modelo topográfico para verificar la elevación de la quebrada. DEM usado de imagen satelital de EPM (EPM, 2018).

El resultado es la confirmación que la quebrada del Hueso aún sigue siendo una amenaza de desbordamiento y a pesar de las inundaciones que se han presentado. Aun no se han hecho las acciones de adecuación y mitigación para que esta situación se mejore.

Mapa 8. resultado del model builder de la afectación de la quebrada el Hueso en el Plan Parcial de Renovación Urbana.



Fuente: Elaboración propia Coberturas página del municipio de Medellín

Lo que produce el modelo topográfico y se muestra que se hace necesario dejar un área de descanso mayor para la quebrada y un sitio de depósito. En la actualidad la quebrada no tiene una dinámica natural del canal, la migración de las aguas pueden ocurrir en cualquier momento, es necesario según la teoría de esta “tool” que se hace necesario responder a los principios geomórficos generales para acomodar las zonas de meandro de la quebrada y los anchos.

El modelo muestra que las áreas nortes del plan parcial siguen siendo problemáticas en cuenta a inundaciones, aunque esto pasa todos los años en época invernal, era necesario demostrarlo para tener en cuenta que a pesar de las decididas actuaciones aún no se ha solucionado

un tema prioritario.

Esto se comprueba con que “sólo se ha desarrollado una UAU, dejando adecuada la vía de servicio hacia la Carrera 65 y es necesario complementar el planteamiento urbanístico para consolidar el nuevo paramento urbano” (Alcaldía de Medellín, 2018, pág. 47)

3.4. Moradores

Una de las grandes fallas que tiene el municipio de Medellín es no tener una política pública municipal de moradores, por esos desde el año 2005 se han expedido decretos de compensación por temas poblacionales como enajenación voluntaria, por desplazamiento de actividades económicas informales y por adquisición de inmuebles para proyectos por utilidad pública.

La Unidad 2 ha completado completamente sus cargas sociales porque ha sido la que se ha desarrollado hasta el momento, y la Unidad 3 las tiene parcialmente por su ejecución que se está desarrollando. En la Unidad 5 tiene pocas cargas sociales porque su carga física es mayor, en la Unidad 2 se aplicó las compensaciones del decreto 543 de 2013 un valor de reparto de 4.807 smmlv lo que le correspondía para aportar a la bolsa de cargas sociales 4.177 smmlv, en la UAU 2 el recurso fue aplicado en su totalidad y no fue posible reservar en una porción para el programa de gestión social, que equivale a 20.124,77 smmlv (Alcaldía de Medellín, 2018, pág. 26).

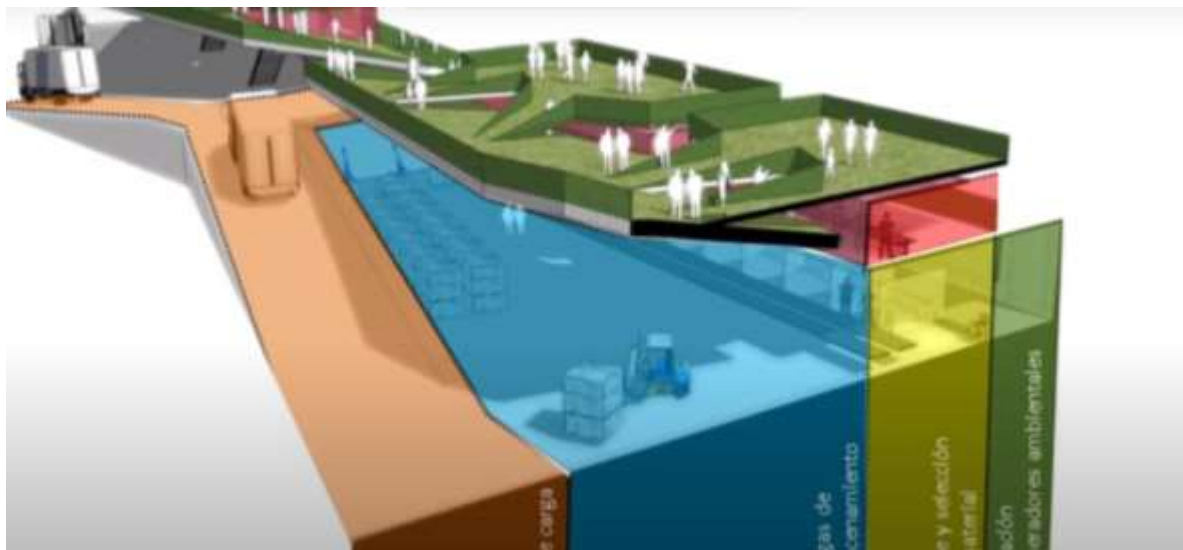
Un hito sin igual en la gestión social y las compensaciones fue el fallo en primera instancia de juzgado 28 administrativo de la ciudad de Medellín que obliga al plan parcial de renovación urbana Naranjal y Arrabal localizar la vivienda de interés social en todas las unidades de actuación urbanística sin poder compensar en otro lado de la ciudad, además de adaptar el centro de oficinas para vehículos livianos. Sin embargo, por presiones del municipio y los constructores, en segunda instancia la sala quinta del tribunal administrativo de Antioquia resolvió revocar la sentencia del juzgado 28 administrativo de oralidad del circuito judicial de Medellín. Una pérdida a los derechos de los moradores originales, sin embargo, el hecho no fue por estar en desacuerdo el Tribunal de incluir la VIS y VIP en todas las unidades sino fue por tema de procedimiento del hecho jurídico de ineptitud de la demanda ya que no se incluyeron estas pretensiones y al no ser planteadas por el demandante no podían quedar dispuestas. Así las cosas, en 2018 se consideró necesario realizarse la modificación por el peso de las cargas sociales que corresponden a proyectos de obra pública.

En total según el documento de soporte de 2009, se identificaron el sector de Naranjal y Arrabal, 246 unidades de vivienda, 275 unidades económicas formales y 75 economías informales, relacionadas a continuación en el mapa, como se puede observar la pieza urbana tenía una preponderancia comercial muy importante, fue un territorio en donde se priorizó la construcción de vivienda, sin seguir el principio que son zonas obsoletas y que ya no cumplen una función a la ciudad, que claramente este no era el caso.

La actividad económica según el departamento administrativo de planeación, el 49% estaba dedicado a trabajo de servicios, el 35% en actividades comerciales, el 10% actividades industriales y el 6% al reciclaje, el 35% lleva más de 10 años en el sector, el 15% entre 6 y 10 años (Alcaldía de Medellín, 2009, pág. 120), es decir que el 50% de los comerciantes o industriales tienen arraigo con el sector.

Se prometió por parte de la EDU unas bodegas y lugares para la actividad de reciclaje, en inmediaciones del río, sin embargo, hasta el momento esto no se ha generado.

Foto 1. Render de la expectativa de lugar de reciclaje para la población que realizaba esta actividad en el Naranjal.



Fuente: video de la EDU (EDU, 2014)

A los moradores censados de actividad de transporte pesado los trasladaron a un predio llamado Caracolí fuera del plan parcial, con unos container para poder realizar su trabajo. Sin embargo, el contrato con los predios se terminó y la EDU no ha podido aún solucionar el tema.

Foto 2. Foto de uno de los containers que albergaban comerciantes de transporte pesado trasladados al Caracolí vs. Render del centro de atención del vehículo liviano y pesado ubicado cerca al terminal del norte.



Fuente: video de la EDU (EDU, 2014)

El plan director Medellín 2030 integra el parque lineal de la quebrada el Hueso y una zona de espacio público que entregará el plan parcial al adelantar las nuevas unidades actuación urbanística.



Fuente: (Alcaldía de Medellín, 2011, pág. 176)

Se realiza un zoom del espacio público que generaría el plan parcial Naranjal y Arrabal. Que integra con la recuperación del río Medellín y su plan director.
Mapa 20. Espacio público proyectado del plan parcial Naranjal y Arrabal.



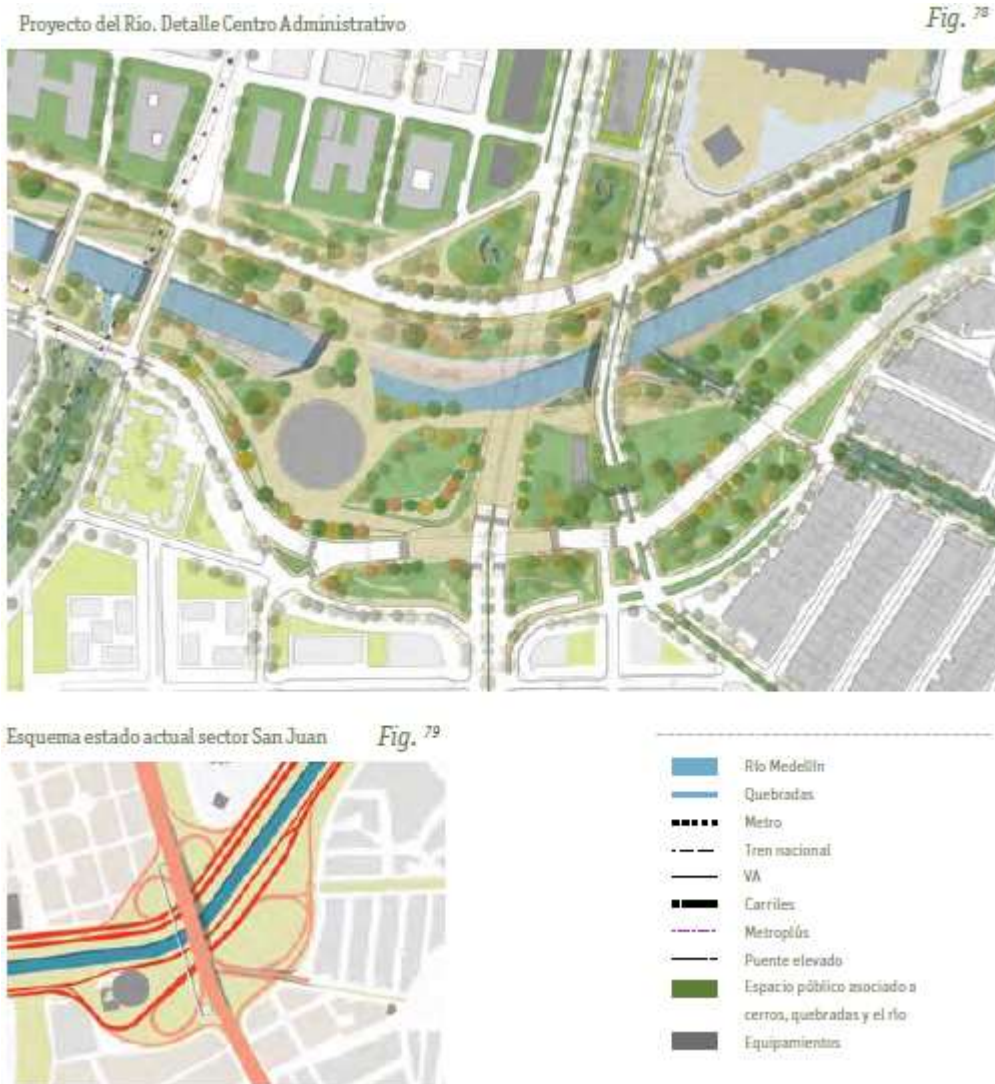
Fuente: Cartografía municipal descargada en 2019. Elaboración propia.

Foto 3. Perfil del plan director para la recuperación del río.



Fuente: (Alcaldía de Medellín, 2011, pág. 177)

Foto 4. Espacio público proyectado para el plan parcial Naranjal y Arrabal aportante a la construcción del plan director de la ciudad.



Fuente: (Alcaldía de Medellín, 2011, pág. 180)

El presente documento, no busca conocer la posición de los moradores como actores dentro de la negociación y de la toma de decisiones, sino más es un análisis de la gestión institucional. Por eso se nombran los proyectos que se buscan implementar para realizar la gestión social del plan parcial Naranjal y Arrabal.

Como se ha visto las promesas del cambio de esta pieza urbana vienen desde el plan director de Medellín Bio 2030, sin embargo, el espacio para el reciclaje de los moradores aún no se ha desarrollado, al igual que el centro de servicios. El espacio público tampoco ha sido entregado a la ciudad y menos al plan director que busca recuperación del río como el mayor recurso ambiental

de la ciudad. Es necesario que la gestión del plan parcial no deje por últimos estos requerimientos y promesas ya que de esto depende la confianza de los moradores originales y futuros en la institucionalidad.

3.5. Conclusiones. Síntesis

La zona del barrio Naranjal y Arrabal, entre otros cercanos que queden en un área circundante al río Medellín y al centro de la ciudad. En los últimos 3 planes de ordenamiento territorial se han considerado una zona para realizar la renovación urbana, por su capacidad y ubicación privilegiada de estas zonas obsoletas.

Antes de la realización de los planes parcial de renovación la planeación urbana de la ciudad se quería evitar la utilización de la zona como área industrial o de comercio mecánico, sin embargo, los deseos de consolidar vivienda en la zona se podrían materializar en planes parciales de renovación urbana de lado y lado del río que se consideran macro proyectos integrales. La idea construida en el plan director Medellín Bio 2030 es que el río sea el eje estructurante de la planeación del Valle de Aburrá con una industria limpia y una densificación centrada en esta zona utilizando la estructura del Metro y los otros equipamientos.

Al ser un deseo técnico de planificación la renovación urbana en el caso estudiado se ha convertido en una priorización de muchos actores políticos, institucionales y técnicos. El discurso ha mostrado que el plan parcial Naranjal y Arrabal se encuentra en la recordación y necesidad de promesas de campaña de los diferentes políticos y más importante aún en el plan director.

El desarrollo incompleto que ha tenido los barrios Naranjal y Arrabal han generado un deterioro de una zona con un potencial muy importante de la ciudad. La cercanía al centro administrativo La Alpujarra y a estación del metro Suramericana hace que esta zona tenga una importancia estratégica. Lo que justifica la realización del plan parcial Naranjal y Arrabal que a pesar de sus 20 años de implementación ha tenido grandes logros en la gestión que muestran la posibilidad que este proyecto urbano se realice.

Aunque, la ciudad de Medellín ha tenido diferentes momentos en la renovación urbana, en la zona de estudio la planeación ha sido una constante. Se ha concebido este sitio como un lugar que podría generar un mercado inmobiliario importante y ser un detonante con las otras áreas estratégicas del río. Como se reconoce en el documento técnico del plan parcial de renovación es parte de la estrategia integral en el río, buscando una generación del modelo de confianza

inmobiliaria. La visión del plan parcial es la construcción instrumento que sirva para dotar a la ciudad de vivienda y de esta forma contribuir al déficit habitacional existente.

La cercanía con el río recuerda muchas intervenciones en diferentes ciudades que buscando recuperar estos valores ambientales se plantea la recuperación al lado y lado del río Medellín y las diferentes quebradas que lo alimentan. Es una búsqueda que se ha realizado desde el plan de ordenamiento de 1999 y ahora el plan director.

El plan parcial Naranjal y Arrabal ha sido una prioridad para la administración municipal y ha estado en la recordación de los residentes. Ya que se ubicaba una zona de importancia de mecánica de carros en todo el centro de la ciudad, también es recordado por ser zona de inundación cercana a la quebrada el hueso.

Al buscar en páginas actuales donde los ciudadanos pueden subir información para ser consultada, se encuentran más de 15 videos en youtube de la gentrificación de la zona y de las promesas incumplidas de la administración, sin lugar a dudas ha sido un plan parcial muy popular en la recordación de los colombianos.

Tanto así que ha sido el que mayor inversión histórica ha tenido por parte de las diferentes administraciones con una promesa futura de devolver estos recursos una vez se concluya el proceso con todas las unidades de gestión. No se analiza en el presente capítulo, pero seguramente este ha sido uno de los planes en Colombia que ha tenido mayor inversión pública sin que esté incluido en los costos financieros del proyecto.

Un hecho importante, es la implementación de dos modificaciones del decreto de plan parcial de renovación urbana original. Esto no es menor, ya que estos decretos son actos administrativos complejos que necesitan de la conjunción de la alcaldía, la empresa de desarrollo urbano, la comunidad, el concejo municipal y los promotores. Lograr estos cambios para la búsqueda definitiva del plan parcial son hitos en la administración pública que deben ser reconocidos.

Otro aspecto crucial, fue la inclusión del operador urbano, la empresa de desarrollo urbano. Esta como se puede ver en su página web institucional ha realizado las actividades técnicas con tres documentos técnicos de soporte del plan parcial, direccionamiento social, gestión urbana, gestión social y voluntad política.

El plan parcial está lejos de ser una realidad, se han presentado acciones judiciales por el

inconformismo de algunos moradores, arrendatarios de promesas incumplidas con la recuperación de su actividad económica y la posibilidad de acceso de vivienda de interés social y/o prioritaria, que han sido apelados y llevados a segunda instancia por parte del municipio.

El plan parcial ha tenido complicaciones sin duda, se ha visto reflejado en la adquisición de predios, por una constante insatisfacción de los moradores, se han realizado manifestaciones en la zona por (recicladores, mecánicos, habitantes), es un hecho que se verá una expulsión de los moradores originales a los que se les garantizó con una compensación pero no una vivienda ni la recuperación de sus negocios y aún más grave se ha mostrado que existen promesas incumplidas.

En el POT vigente del municipio de Medellín establece que la AIE del MEDrío debe hacer una sustitución de estructuras urbanas y arquitectónicas, mediante la configuración de predios privados y/o espacio público a través de la reurbanización con nuevos usos y aprovechamientos, sin embargo, esta ha sido la crítica constante en este documento, ya que se dispuso esta necesidad como objeto de la renovación urbana de la ciudad, pero no se incluye en qué parte de la ciudad se realizará la sustitución de la industria y usos no compatibles.

Un hecho importante es la inclusión de que la Empresa de Desarrollo Urbano EDU ha venido cumpliendo labores de Operador Urbano en los planes parciales de Naranjal, Sevilla, Perpetuo Socorro y recientemente en Carabineros. Así mismo ha participado con inversión pública en los desarrollos constructivos del Plan Parcial de Desarrollo Pajarito, aunque el estado tiene burocracia para responder, el que la EDU sea el operador de tantos planes parciales podría también traer consecuencias de tiempos y de asuntos sin concluir.

Los principales temores que manifiestan los inversionistas/residentes y propietarios en los planes parciales de renovación y en particular el de Naranjal y Arrabal, son enfrentarse a las complejidades sociales, ambientales y físicas que presenta este territorio, asumir las cargas sociales y su impacto en el ejercicio financiero, la gestión asociada y la conciliación de los diversos intereses. Para mitigar estos impactos, y los retos que presenta la renovación, en Medellín se previó la figura del Operador Urbano. Es verdad que hay avances en la unidad de actuación 2 y 3. Como se pudo ver no existen grandes cambios en las otras unidades de actuación, esto está mostrando que el operador fue efectivo en las unidades mencionadas, pero en las otras no ha realizado ningún tipo de gestión.

La administración municipal ha tomado una decisión muy complicada que podría acontecer en investigaciones en los entes de control y es la inversión en el año 2012 de 10 mil millones de

pesos para el proceso de gestión de las unidades de actuación 2 y 3, relacionando que estos recursos serán ingresados nuevamente una vez se cumplan las cargas sociales del plan parcial. Este es el plan parcial que ha tenido mayor inversión por parte de los actores públicos, por ejemplo, Moraiva ha tenido una inversión de 596 millones en 2013 y 900 millones en 2017. El perpetuo socorro ha tenido inversión de 600 millones de pesos.

Se conoce que el Plan Parcial de Renovación Urbana de Naranjal y Arrabal, el primer proceso de planificación complementaria, no funcionó en 20 años porque no contaba con una estructura equitativa de reparto de cargas y beneficios, no se lograba el equilibrio entre las unidades de actuación y se supeditó el desarrollo del plan parcial a la ejecución de la UAU- 1, y no se respondía a la protección de moradores, además, que suscribía el desarrollo del instrumento de la ejecución de la primera etapa la UAU 1, esto fue modificado en el decreto de 2009.. Sin embargo, con las dos modificaciones que se le hicieron (Dirección de planeación territorial y estratégica de ciudad, 2019), el plan parcial tiene mayor solidez para realizarse, pero esto no es garantía para que pase.

El primer decreto de 2000, no logró facilitar el concurso de actores públicos, privados y comunitarios a las actuaciones urbanísticas, programas y proyectos que comprendían el plan parcial, no se lograron esquemas de gestión asociativa, que se intentan cambiar en el decreto de 2009. Y en la actualidad se siguen teniendo dificultades para lograr un proceso de gestión asociada del suelo que vincule la función pública del urbanismo y el reajuste de tierras.

Aún persiste los problemas después de los cambios realizados al plan parcial, no existe una estrategia de gestión social para la protección de moradores que le reconozca la situación presente de las condiciones de vida (Dirección de planeación territorial y estratégica de ciudad, 2019), y aún peor en este aspecto son las promesas que se han incumplido en su mayoría. Se ven en diferentes medios como se han organizado para realizar manifestaciones, páginas en web para mostrar la inconformidad de los moradores, con una respuesta de la administración, sin embargo, no se puede negar que existe un vacío latente en la protección de los moradores y sus necesidades. No se ha logrado implementar estrategia de gestión social para la protección de los mismos en que se reconozca la situación presente, impactos sociales a través de programas de formación de recurso humano y fortalecimiento de las unidades productivas.

En el documento se ha señalado la desafortunada decisión que tomó la institucionalidad de

Medellín de perder un sector industrial para convertirlo en uno residencial, es cierto que antes tenía una serie de espacios informales y lugares poco estéticos para la ubicación que tiene el sector. La decisión ya se ha tomado y se ha puesto mucho en juego para revertirla, pero es importante reconocer que una medida para cambiarle toda la historia a un territorio podría llegar a ser tan compleja como se demostró en estos 20 años de implementación del plan, es aplicable para toda la intervención del macro proyecto del río.

Los resultados en la unidad de actuación urbana número dos muestran que es la más adelantada, tiene un avance del 65%, se han realizado 110 viviendas, 23 locales y 26 oficinas. El suelo fue adquirido en su mayoría por inscripción de demanda relacionada con un proceso ordinario de mayor cuantía. Se cancelaron los gravámenes de los predios expropiados por los incumplimientos del inversionista constructor Solarte y CASS, finalmente se logró mediante la resolución GG 270 la cesión de los derechos de CASS constructores, la integridad de derechos y obligaciones dentro del contrato de la figura mercantil (EDU, 2019). Aunque no se quisiera justificar y minimizar los retardos del plan parcial esta es una variable que ha influenciado en su poco avance, la inclusión de dineros de Odebrecht y en la actualidad en 2020, el gobernador Aníbal Gaviria se encuentra procesado por el plan parcial y la relación con los Solarte.

Uno de los errores más recurrentes encontrados es que la renovación urbana se hace en suelos de la ciudad con vocación económica que se han consolidado en años, habilitar este suelo es muy difícil, ya que no se puede ofrecer de manera fácil una reubicación en el sitio de su actividad comercial y la sustitución de sus ingresos. Además, la ciudad de Medellín tiene una historia industrial importante que se demuestra en los ingresos tributarios que generan el ICA, por esto, tener una decisión de cambio del uso intencional afecta la competitividad económica de la ciudad.

Otra debilidad es la implementación de las redes de servicios públicos que alimentarían las diferentes zonas por parte de EPM, aún no ha entregado esta situación en su totalidad. Igualmente, no se han terminado las adecuaciones estructurales en la quebrada el Hueso que evitarían la inundación en las unidades 4 y 5. Para confirmar esto, se corrió un modelo HAR para confirmar las áreas que se ubicaban en terrenos más altos de la superficie de la quebrada el Hueso, existe una probabilidad del 30% de inundación. La imagen DEM fue tomada por EPM, es necesario que la EDU no solo realice la adecuación de servicios públicos sino solucionar las acciones con esta quebrada que ha sido problemática en años anteriores.

El plan parcial de renovación urbana es una inclusión en el mercado inmobiliario de esta

zona que es muy interesante por estar cercana al centro, sería una zona que aprovecharía equipamientos para ser un lugar interesante para la adquisición de vivienda. Y más teniendo en cuenta, el déficit acumulado de vivienda cuantitativa y la calidad de la misma ha generado que la institucionalidad priorice este aspecto y la renovación urbana, que es el centro del plan de ordenamiento territorial, se dé únicamente para la construcción de nuevas unidades.

El Plan Parcial de Renovación Urbana Arrabal y Naranjal es un ejemplo de la búsqueda de un sector estratégico por su locación para ser reusado y reconstruido con uso habitacional, es un ejemplo de gentrificación de uso deseable por el municipio. Pero lejos de ser un lugar poco usado, era recurrente de informalidad y usos de alto impacto que no son deseables en algunos momentos.

Igualmente, se pudo verificar la existencia de un terrateniente que en este caso es el privado que tiene el poder económico de compra y la empresa de desarrollo urbano EDU, esto puede generar una facilidad futura o inmediata de la consecución final del plan parcial.

La actuación política ha estado vigente en todas las administraciones, en la actual, el nuevo gerente de la EDU, en la administración de Daniel Quintero menciona que el plan parcial de renovación urbana Naranjal y Arrabal es su prioridad en una entrevista realizada a su llegada al cargo en febrero del 2020, menciona que hay que concluir el primer plan parcial antes de comenzar uno nuevo.

“Reactivar el Plan Parcial Naranjal, que es el primer ejercicio colombiano para suelo central de una gran ciudad en el que se hace un proceso de renovación urbana. (...) faltó una mejor planeación técnica y jurídica, fueron livianos en eso, y hubo un tema externo que fue la crisis de los constructores. No se han buscado opciones para destrabar eso. Las hay, pero no con la contundencia para tener logros tempranos. Mi reto es reactivarlo este mismo año, para estar tranquilo y poder presentar a la comunidad proyectos. Esa zona estaba deprimida, llena de talleres, pero para la ciudad era importante. Se compraron los suelos a los dueños y luego se vuelve atractivo para proyectos inmobiliarios, pero el constructor tuvo un freno de recursos por temas con Odebrecht y paralizaron este Plan Parcial. (...). Las dos faltantes tienen ventas al 96 %. Para terminarlas queda destrabar lo jurídico, que es en lo que nos concentraremos, y ejecutarlas, que tardarían entre 18 meses y dos años”. (El Colombiano, 2020).

Capítulo 4: Análisis de actores en el contexto de la renovación urbana

Los actores toman sus decisiones utilizando el aprendizaje del intercambio de la información y sus relaciones de poder. Al tomar las decisiones, la pugna está mediada por sus intereses y sus problemas, en este escenario se realizan las acciones y se proyectan, así es que, la planificación se entiende como una práctica justificada para fomentar los ideales democráticos y para mediar los conflictos (Foucault, 1988, pág. 11).

El planificador está entre la mediación y la resolución de conflictos en esos entornos deliberativos que entrega la planificación urbana, en el uso de la tierra, el financiamiento y sin duda en la toma de decisiones (Forester & Fischer, *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, 1993). El objetivo del presente capítulo es realizar un análisis de actores de la renovación urbana en Colombia específicamente en la ciudad de Medellín encontrando los incentivos y restricciones que tiene la institucionalidad. Identificando las reglas de juego, la formación de intereses en los diferentes momentos del plan parcial.

El capítulo se estructura de la siguiente manera, a partir del análisis institucional de la relación de los actores de Medellín con la renovación urbana y específicamente con el plan parcial de renovación urbana Naranjal y Arrabal. Se utilizan cuatro investigaciones de otros investigadores que se preguntaban por los intereses, conocimiento de la normatividad, debilidades en la gestión e idoneidad. Las encuestas semiestructuradas realizadas por estas investigaciones son vitales ya que tratan sobre la implementación y los diferentes bloqueos y resistencias que ha tenido el instrumento.

Se sintetiza un mapeo de actores de Medellín, por medio, de las respuestas entregadas mediante derechos de petición a la institucionalidad del municipios de la aplicación de algunas preguntas realizadas en los textos soporte de la investigación, fue así como se utilizó el derecho

constitucional consagrado en el artículo 23 de la Carta Política (Congreso de la República, 1991) para pedir información. A partir de esta se corrió el software Lipsor MACTOR (Este es un programa que es un laboratorio de investigación en prospectiva, estrategia y organización. Es un software que ayuda a los investigadores en diferentes aplicaciones a realizar un análisis prospectivo del problema en cuestión y MICMAC, que es usado para este tipo de análisis cualitativos desde la óptica de investigadores, el primero relaciona a los actores de un problema mediante una valoración de dependencia e influencia de los mismos en el problema para el análisis de los actores. Este programa se hace a partir de identificar los factores que controlan e influyen las variables claves, se evalúan los incentivos y restricciones entre los actores mediante la jerarquización y se realiza el posicionamiento de los actores.

Este método para determinar los actores a partir de usar los documentos institucionales y encuestas de otros autores fue utilizada por (Zhuang & Qian, 2017) a partir de la experiencia de los investigadores concluyendo que “En los proyectos de renovación urbana, las expectativas de las partes interesadas son complejas y pueden variar de una actor a otro (Zhuang & Qian, 2017, pág. 4). Estos después fueron identificados y encuestados. En el capítulo solo se identifican y se describen los arreglos que se interpretan desde la documentación oficial, aunque sería ideal como lo hizo la investigación de Zhuang preguntarle sus incentivos y restricciones e interacción en las organizaciones.

4.1. Método, recopilación de resultados de cuatro investigaciones urbanas en Colombia en diferentes contextos

En el capítulo se expondrán los resultados de las cuatro investigaciones urbanas, en las que se hace análisis de actores específicamente sobre la renovación en Colombia concentrados en los planes parciales de este tipo, desde diferentes contextos, pero siempre con miras a entender los intereses y problemas que tienen los actores involucrados en la transformación de la ciudad. Los textos estudiados incluyen diferentes encuestas y entrevistas que fueron financiadas por varias entidades como la Cámara de Comercio de Bogotá y el Concejo de Medellín, una investigación urbana para doctorado, además de un documento publicado en una revista de una universidad colombiana. Esta es la importancia de estos documentos estructuran las interacciones sociales, incentivos y restricciones que domina la implementación del instrumento de planes parciales.

El interés de estos documentos es porque en las investigaciones se realizan encuestas a los actores urbanos relacionada con la renovación urbana y los planes parciales de renovación urbana, sujetos de estudio del presente documento. En la primera publicada por la Cámara de Comercio de Bogotá, con la realización de encuestas a actores comunitarios, institucionales y privados con preguntas específicas de renovación urbana y planes parciales de renovación se realizó en el año 2016 en la ciudad de Bogotá con encuestadores y profesores de la Universidad del Rosario del programa de Gestión y Desarrollo Urbanos; la segunda es específica en Medellín, la realizó el observatorio del Concejo Municipal de Medellín se hicieron entrevistas a actores institucionales y privados sobre renovación urbana y consideraciones de planes parciales (mencionan en sus intervenciones al Naranjal y Arrabal, este documento fue realizado en 2017).

El tercer documento es una investigación de Catalina Ortiz realizada en el año 2012, en las preguntas de investigación querían verificar los arreglos institucionales que tenían los actores en los proyectos de gran escala como son los planes parciales de renovación urbana, uno en Medellín exactamente al frente del plan parcial de Naranjal y Arrabal llamado corazón de Jesús y otro en la ciudad de Pereira llamado Ciudad Victoria.

El cuarto documento tiene diferentes metodologías para realizar las conclusiones y hallazgos, son entrevistas a la institucionalidad, además de utilizar datos de 8 planes parciales de renovación urbana. Esta investigación es muy importante para encontrar generalidades existentes en este tipo de instrumentos, se publicó en el año 2019. A continuación, se describen las investigaciones citadas.

Gráfico 15. Metodología análisis de actores, cuatro textos que utilizan este método.

Nombre del texto	Metodología	Cantidad
<p>¿Qué piensan los actores de la Renovación Urbana?</p>	<p>Valoración de las condiciones de la renovación urbana en la ciudad de Bogotá desde un análisis de actores. Entrevista semiestructurada: preguntas cerradas [Sí - No], preguntas abiertas [opiniones, percepciones], preguntas de valoración-calificación [califique de 1 a 5, ordene de 1 a 6..].</p>	<p>40 actores de los sectores público, privado y comunidad relacionados con procesos de renovación urbana.</p>
<p>Los dificultades de los Planes Parciales de Renovación Urbana en Medellín ¿Por qué no ha sido posible activar la gestión de la Renovación Urbana a partir del instrumento Plan Parcial en Medellín?</p>	<p>Entrevistas realizadas a expertos y miembros de la Administración Municipal durante esta investigación, a continuación, se listan los problemas señalados como las principales causas por las cuales no ha sido posible activar la gestión de la Renovación Urbana clásica a partir del instrumento plan parcial en Medellín.</p>	<p>19 entrevistas para esta investigación del OPPCM sobre Renovación Urbana. Complementados con las entrevistas de la investigación El Corredor del Río en el Modelo de Ocupación Territorial de Medellín.</p>
<p>Espacio de negociación: estrategias para llegar a un acuerdo a gran escala proyectos de renovación en ciudades colombiana</p>	<p>El análisis de datos reveló cuatro tipos de estrategias utilizadas por el agente líder en cada parcial. Plan: posicionamiento político de la iniciativa, enmarcar el tratamiento de los no propietarios de tierras, Medir los impactos del valor de la tierra y el esquema de disposición espacial resultante.</p>	<p>32 entrevistas semiestructuradas en total, 12 de ellas se realizaron con agentes a nivel nacional, once en el caso de Medellín y 9 en el caso de Pereira</p>
<p>Evaluar el reajuste de tierras en Colombia: la distribución equitativa entre actores</p>	<p>Pruebas vía Anova, con una purea Tukey post hoc para comparar los promedios de los grupos.</p>	<p>Se analizaron 8 planes parciales de renovación urbana. No especifican las entrevistas realizadas.</p>

Fuente: Elaboración propia de los documentos revisados

4.1.1. ¿Qué piensan los actores de la renovación urbana? informe de la Cámara de Comercio de Bogotá, investigador principal Ignacio Gallo

En la encuesta que se realizó a actores urbanos (promotores, ciudadanos e institucionalidad) sobre renovación llamada ¿Qué piensan los actores urbanos de la renovación urbana en Colombia? (Cámara de Comercio de Bogotá & Plan IN Planeación inteligente, 2016), instrumento aplicado en el año 2016 a más de 40 actores relacionados con este tema, se encontraron aspectos de importancia como es el caso de la gestión identificada como el principal activo, aunque en muchos casos igualmente vista como el mayor cuello de botella, ya que la formulación del instrumento se ha empezado con fallas que son irreconciliables en el momento de ejecutar.

Luis Ignacio Gallo y su grupo realizaron 40 encuestas semiestructuradas (Ficha técnica de la entrevista, el proyecto tenía como nombre la valoración de las condiciones de la

renovación urbana en la ciudad de Bogotá, a partir de un análisis de actores, entrevista semiestructurada: preguntas cerradas y preguntas abiertas. La población objeto era agentes del sector privado, público y de la comunidad que se relacionaran con la renovación urbana. (Cámara de Comercio de Bogotá & Plan IN Planeación inteligente, 2016) al sector público, privado y a la comunidad sobre el proceso de renovación urbana en el año 2015.

Se cuestionó como primera medida ¿qué se imaginaban cuando oían la palabra renovación urbana? Dichos actores concluyeron que estaba relacionado con un proceso y con las dinámicas de cambio. Al realizar la pregunta específica, los actores comunitarios y el sector público consideran que la renovación está relacionada con la planificación en un 60%, extrañamente del sector público sólo considera que es el 42%, pero se contrapone con que el sector público considera que la renovación urbana depende más de la “ejecución” en un 50% y el sector privado con un 29% cree esta depende de la ejecución.

Es muy interesante cómo los actores del sector público consideran que la renovación urbana es un tema de ejecución, más que de planificación, son ellos quienes deben realizar la planificación y los lineamientos. A diferencia del sector privado donde se ejecuta, se cree que el asunto se encuentra en la planificación. En definitiva, es un proceso técnico y de planificación, pero desafortunadamente no se tiene presente la participación ciudadana como una prioridad.

Entre los actores, el primer pensamiento que se tiene de la renovación urbana es respecto al entorno físico (Cámara de Comercio de Bogotá & Plan IN Planeación inteligente, 2016).

Las expresiones más recurrentes fueron remodelar, modernizar, cambios arquitectónicos, sustitución de estructuras. En el caso de la asociación económica (aumento de valor de la zona, búsqueda de recursos para realizar la acción) es baja, los actores comunitarios consideran que solo es el 10% y el privado el 15%, los actores privados lo consideran una oportunidad, los actores comunitarios creen que este cambio económico no está pensado para ellos. Una vez más los actores comunitarios esperan que este proceso se haga con ellos y para ellos, pero esto no está ocurriendo, ni se percibe así (Cámara de Comercio de Bogotá & Plan IN Planeación inteligente, 2016).

En la pregunta ¿cómo debería hacerse el proceso? los actores consideran que la renovación urbana es un espacio de interacciones entre los actores en un 75%, sólo el 12% de las respuestas se pensaron que era de manera integral.

Una de las conclusiones es que para realizarse se debe tener un estudio de áreas de oportunidad para el desarrollo de proyectos de renovación urbana (no zonas tan extensas, teniendo

en cuenta que esas áreas de oportunidad tendrían que apoyarse en centralidades), con la confluencia de dimensiones en el territorio o podría generar conflicto entre actores (Cámara de Comercio de Bogotá & Plan IN Planeación inteligente, 2016, pág. 31).

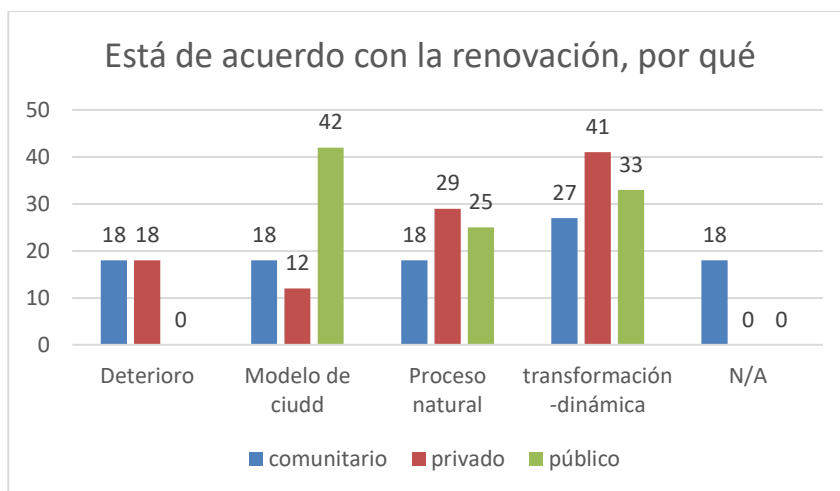
En el proceso se menciona que en un 47% debería ser incluyente, 23% planificado, 10% concertado, 10% cooperado, 7% negociado, 3% coordinado; una gran parte de los entrevistados se refirió entorno a que el proceso debe tener condiciones de planificación en el que se facilitaría su desarrollo.

La mayoría tiene conocimiento de la normatividad (públicos y privados), existe un alto desconocimiento de la comunidad. El sector privado tiene una comprensión más alta de la legislación.

Los actores manifestaron estar de acuerdo con la renovación urbana como una oportunidad para mejorar la ciudad y a la vez como una necesidad para intervenir ciertos sectores. En cuanto a las razones para estar de acuerdo, se encontró que la mayoría de los entrevistados acudían a razones físicas de la ciudad (40%) (Cámara de Comercio de Bogotá & Plan IN Planeación inteligente, 2016, pág. 35).

¿Por qué están de acuerdo con la renovación urbana? Las respuestas concluyeron que la transformación dinámica logró el mayor consenso, el privado respondió en un 41%, 33% el público y 27% el comunitario. Además, el 42% del sector público considera que es necesario como modelo de ciudad. También se indica que corresponde a un proceso natural de la ciudad así el comunitario coincide un 18%, el privado un 29% y el público un 25%.

Gráfico 16. Respuesta de las encuestas sobre estar de acuerdo por la renovación urbana.



Fuente: (Cámara de Comercio de Bogotá & Plan IN Planeación inteligente, 2016, pág. 36)

En las debilidades identificadas en la gestión de la renovación urbana prima el 52% la variable institucional señalando aspectos de confusión administrativa por múltiples interpretaciones de la norma para el conjunto de actores, dificultades del 25% en la dimensión social por ser un proceso dominante ya que el Estado y el promotor han estado en contra de los débiles por no generar alternativas, considerándolos el centro del problema, 11% económica por las cargas referente a los proyectos, 11% física ya que se realiza predio a predio sin mejoras en la infraestructura y los equipamientos (Cámara de Comercio de Bogotá & Plan IN Planeación inteligente, 2016).

Vuelve a presentarse que el mayor problema de la renovación urbana, según los actores, son las debilidades institucionales. Al desagregar las debilidades la comunidad considera que la mayor se centra en lo social en un 42%, y los actores privados y públicos creen que es lo institucional en 65% (Cámara de Comercio de Bogotá & Plan IN Planeación inteligente, 2016).

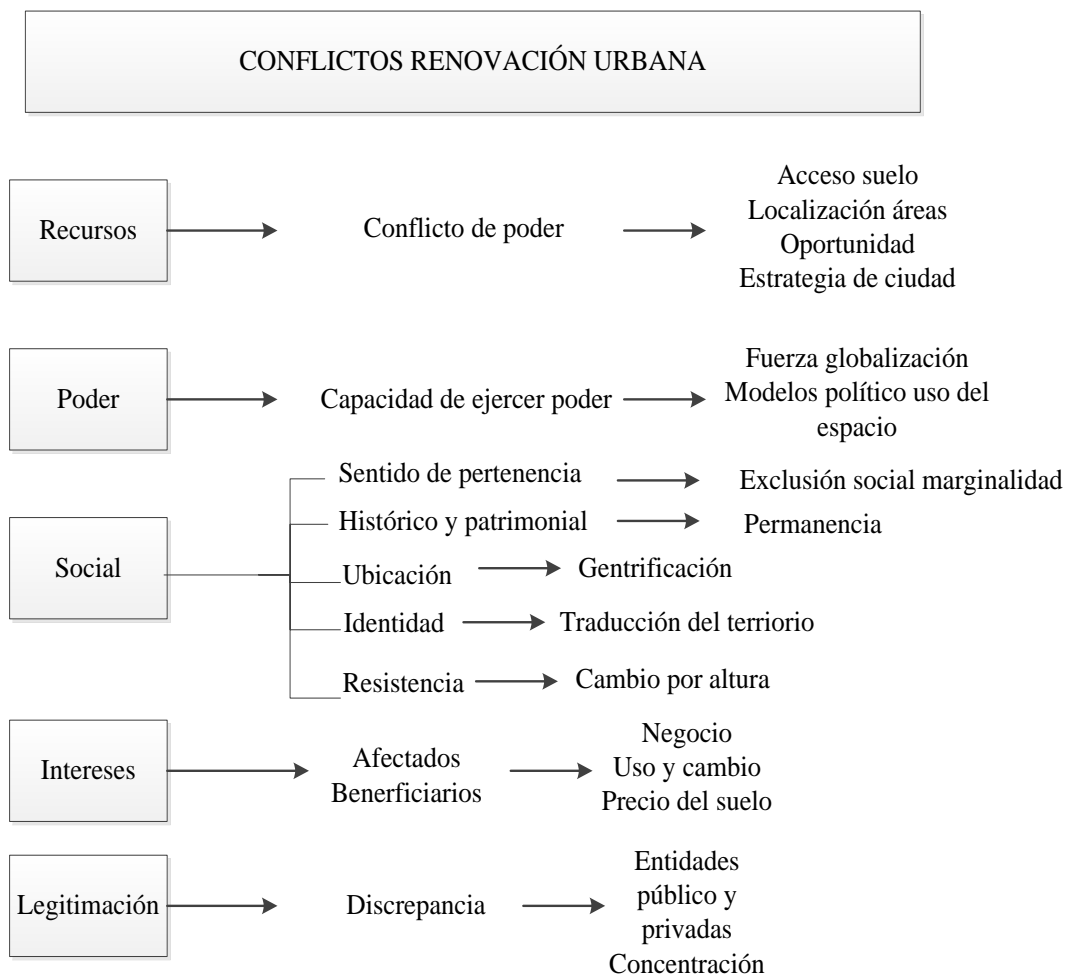
Entre las temáticas que consideran los actores se encuentran las debilidades por parte del sector privado son las normas jurídicas o las reglas de juego en un 49% y el sector público en un 40%, existe una inestabilidad en las mismas. En el caso de los actores comunitarios el 45% cree que la debilidad se centra en el proceso institucional (coordinación y tramitología).

En las fortalezas de la renovación todos relacionan que es un instrumento necesario para el desarrollo urbano, lo importante es descubrir los acuerdos para realizarlo. Al analizar la idoneidad de la forma en que se desarrolla (¿Cuál considera usted que debe ser la forma idónea de hacer renovación urbana en Bogotá?) se concluye entre los actores comunitarios que es mejor realizar otro instrumento en un 36% y el 28% por medio del plan parcial; en los actores privados el 47% considera que la figura del plan parcial es la adecuada y el 29% predio a predio, en el caso de los actores públicos el 42% cree que la mejor manera es el plan parcial al igual que el 42% predio a predio. Es revelador que quienes consideran que el plan parcial es la mejor manera sea el sector privado, aún más que el sector público.

Aún es más sorprendente que los beneficios mostrados de la renovación urbana sean para los actores comunitarios, privados y públicos con la mayor calificación el crecimiento en altura y el mayor aprovechamiento del suelo, seguido por el mejoramiento paisajístico y ambiental, y el mejoramiento y ampliación del espacio público, en los tres actores, los aspectos físicos son los que se señalan como el mayor beneficio.

La conclusión de la encuesta realizada es que se reconocen diferentes problemas que enfrenta la formulación de los proyectos de renovación urbana: el primero es los recursos con sus conflictos de poder (acceso al suelo y localización); segundo, el poder (fuerzas globalizantes que influyen en este tipo de proyectos); tercero lo social, que tiene variables de influencia como el sentido de pertenencia, la historia y el patrimonio, la ubicación, la identidad y la resistencia (exclusión y marginalidad, la permanencia, la gentrificación, tradición en el territorio); cuarto, el cambio funcional de la altura y finalmente la legitimación discrepancias entre lo público y lo privado.

Gráfico 8. Conflictos de la renovación urbana entre actores.



Fuente: (Cámara de Comercio de Bogotá & Plan IN Planeación inteligente, 2016)

4.1.2. Análisis de los actores locales, Medellín

La universidad EAFIT y la universidad de Medellín realizaron para el Observatorio de políticas públicas del Concejo de Medellín 19 entrevistas a miembros de la administración municipal para identificar los problemas en la renovación urbana de la ciudad. Se identificó que era necesario diferenciar los dos tipos de renovación reconocida para el redesarrollo y la clásica (OPP-M, 2017).

El Acuerdo 48 de 2014, actual POT de Medellín, se unifican en el tratamiento de renovación sectores tan disímiles como el área industrial en donde funcionó la siderúrgica SIMESA (cuyo tratamiento era de redesarrollo en los Acuerdos 62 de 1999 y 46 de 2006), con polígonos como Corazón de Jesús, San Lorenzo o Naranjal, polígonos que aun siendo parte del Centro Tradicional y representativo de la ciudad (acuerdo 46 de 2006), se caracterizan por el deterioro socio económico, la ineficiencia urbana y la población con altos niveles de vulnerabilidad. R.U (OPP-M, 2017, pág. 16).

Según el informe del Observatorio los 19 actores piden que se debe entender la importancia de la renovación urbana:

Comprender la necesidad de una voluntad política constante y decidida. Para que por medio de la construcción de la política municipal referente a la renovación urbana se incluyan temas tan importantes como son una institucionalidad fortalecida, continuidad, confianza, disponibilidad en el presupuesto y conocimiento (OPP-M, 2017).

Los actores en el estudio del observatorio del Concejo de Medellín ponen de manifiesto que el operador urbano de la Empresa de Desarrollo Urbano (EDU) es ineficiente, no tiene competencias administrativas. Por ejemplo, Eduardo Loaiza, gerente de Camacol, asegura que la EDU está en quiebra y los promotores se ven obligados a realizar la renovación con la EDU.

En el informe del Observatorio de políticas se señala que es necesario crear un fondo municipal para la renovación urbana, se pide que esta se asuma como política pública, garantizando la institucionalidad y el recurso para el medio y largo plazo.

Las encuestas mostraron que las bajas utilidades económicas para los promotores inmobiliarios “mata” la renovación urbana. Por ejemplo, solo por simples decretos se agrega el 1,5% de las redes, más lo social.

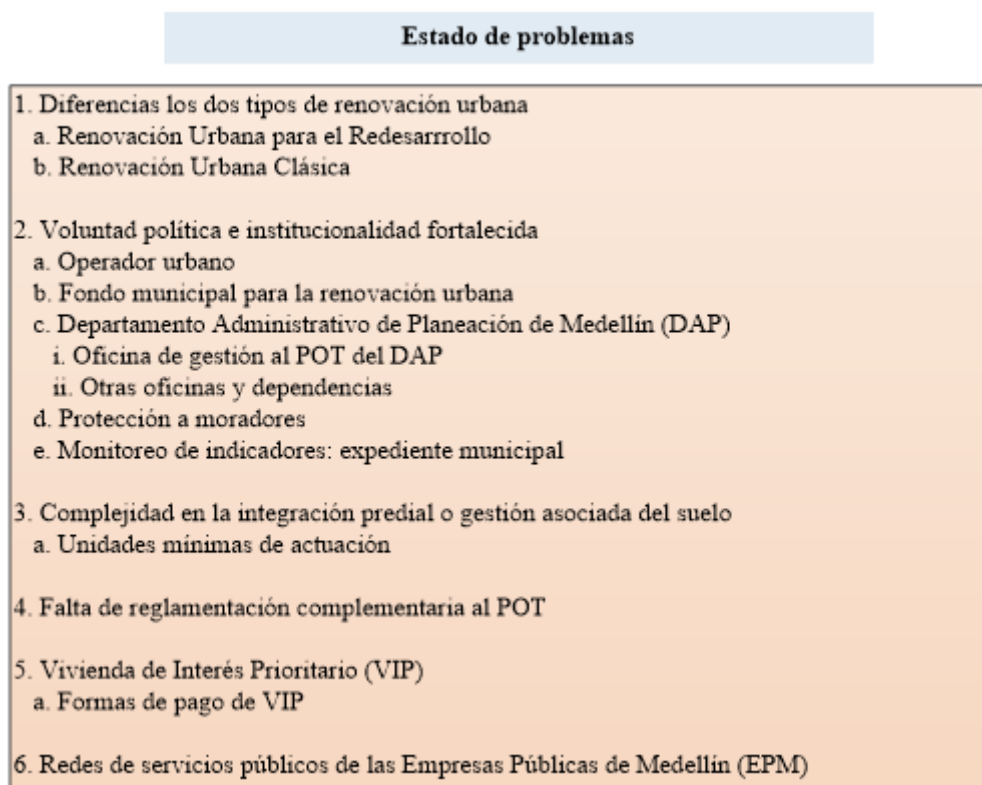
Los promotores alegan que lo que se puede hacer en Bogotá con 100 millones de pesos en Medellín cuesta 116 millones de pesos, pesa el 11% el urbanismo y redes, 4% cargas urbanísticas, 3,9% casi se puede determinar un 20%, en Bogotá el lote con urbanismo y cargas es del 15,61%. Seguramente existe una debilidad en lo económico y financiero para

la interlocución con la Secretaría de Hacienda y los promotores inmobiliarios (OPP-M, 2017).

Según los actores, la política de moradores es la que genera los mayores riesgos en los grandes proyectos urbanos, se altera el marco normativo para presión de los inversionistas privados. Determinan que la ausencia de censos al inicio, durante y después hace imposible realizar los censos económicos reales dentro de los proyectos.

Con frecuencia alteran el marco normativo o el Plan de Ciudad por la presión de los inversionistas privados; se han impuesto los proyectos sobre las regulaciones. Suele no hacerse evaluación de su impacto socioeconómico (y ambiental). Con relativa frecuencia se convierten en proyectos expulsores de población residentes, generadores de gentrificación⁶⁹ (“elitización”). (OPP-M, 2017)

Gráfico 17. Estado de los problemas en renovación urbana del análisis de actores en Medellín.



Fuente: (OPP-M, 2017)

4.1.3. Análisis de la investigación sobre el espacio de negociación en proyecto de renovación de gran escala en Colombia como son los planes parciales de renovación urbana

La investigación realizada por Catalina Ortiz para adquirir su doctorado, mostraba las estrategias de negociación que tenían los actores en los proyectos de gran escala como es el caso de los planes parciales de renovación urbana, comparando uno en Pereira – Risaralda y otro en Medellín- Antioquia.

Mostró como los planes parciales siguen el principio del reajuste de tierras por la agrupación de manzanas para la estrategia de su auto financiación, utilizando la tierra y los derechos futuros del uso y el desarrollo para así hacer la infraestructura pública con el espacio público. Los planes parciales se han utilizado en el contexto colombiano para intervenir áreas construidas en la ubicación de bienes que han sufrido desinversión, se pueden realizar de tres maneras público, privada y comunitaria (Ortiz, 2012, pág. 51).

Encuentra un vacío legal en la figura de los planes parciales para proteger a los habitantes que estos sean incluidos en los costes iniciales del proyecto. Se observa que existen unas concentraciones de los propietarios, los promotores han ido comprando los alojamientos de bajo costo y la de poblaciones vulnerable y funcionaban como operadores ausentes (Ortiz, 2012, pág. 51).

Se acercó a una definición donde se determinó que la renovación urbana es una política espacial para formalizar prácticas informales, o como lo llama una política para desbloquear la tierra. Se subordina a las agendas políticas y la priorización de los planes de desarrollo por la financiación de los servicios públicos, las capturas de valor de la tierra y la negociación con todos los actores (Ortiz, 2012, pág. 182).

En los dos casos estudiados de planes parciales se muestra que los intereses e incertidumbres estaban basados en el espacio público y en la capacidad de la prestación de los servicios públicos por la propiedad de la tierra que le corresponde al público para saber el coste inicial.

Pero estos proyectos han generado en su mayoría el desmantelamiento de circuitos de las actividades formales e informales y la concentración de poblaciones vulnerables (Ortiz, 2012, pág. 185).

“Por lo tanto, el uso de planes parciales de renovación buscó eliminar las barreras la rentabilidad de los proyectos inmobiliarios, desbloquear los valores de la tierra y recuperar el sector estatal/privado control de las áreas” (Ortiz, 2012, pág. 185), pero este ha tenido efectos sociales.

Los actores privados y públicos manifestaron en las entrevistas que los intereses se movilizaron utilizando prácticas discursivas y espaciales, tratando de circular el conocimiento y el poder. La conclusión fue que:

“independientemente del tipo de iniciativa (es decir, estrategias y tácticas de negociación que implicaban: a) el posicionamiento político del proyecto, b) el establecer los límites de formalidad- informalidad, c) identificar formas de superar la fragmentación del lote y la especulación de la tierra, y d) el diseño físico de la disposición espacial resultante. Sin embargo, el líder del plan de negociación determinó el papel de los estados, la comunidad, los terratenientes o promotores e inversores” (Ortiz, 2012, pág. 185).

En las respuestas en las negociaciones se evidenció que las ventajas comparativas están arraigadas en el espacio, las prácticas espaciales y discursivas definen la intervención espacial.

Los municipios tienen intereses públicos como son el de ubicar tierras estatales como activo y se desarrollan con base en las plataformas electorales. Los intereses privados están en la búsqueda de ubicaciones rentables para tener incentivos reales para invertir, negociar los derechos de desarrollo, requisitos flexibles (tipologías, adquisición rápida de tierras y normas – estabilidad jurídica).

La negociación en el diseño está determinada por cambiar la estructura de la manzana y el lote, definir usos compatibles y redefinir otros, desarrollar estrategias para generación de espacios públicos. El diseño de las características de las áreas privadas y públicas han tenido dificultades en los habitantes y usuarios, dependiendo de quien lo realice si un diseñador en su escritorio o la participación comunitaria (Ortiz, 2012, pág. 186).

Los actores nuevos que han comprado las tierras a población vulnerable y a negocios que cedieron rápido, construyéndose un nuevo tipo de actor: el **terratendiente**. Se puso en manifiesto que los terratenientes están interesados en las deficiencias de la obtención de los servicios públicos para no ser parte de su cierre de los costos. Creen que es posible realizar el instrumento con el reajuste de tierras y la distribución de los costos al sector privado (Ortiz, 2012, pág. 187).

Las prácticas de planificación empleadas sistemáticamente el concepto de "informalidad" como herramienta discursiva para justificar los derechos de los no terratenientes/usuarios a participar e impactar en la negociación y en el proceso. No obstante, la concentración de poblaciones vulnerables en los sitios de intervención en ambos casos la introducción de los costes sociales variables a pesar de los vacíos estratégicos en la legislación (Ortiz, 2012, pág. 188).

En los planes parciales estudiados por Ortiz, hizo hincapié por parte de los actores que la renovación se realiza por la priorización en lo deteriorado del sector, porque se está subutilizando la tierra, o se tiene la concepción de que podrían ayudar a la competitividad urbana y existe una idea concebida que estos proyectos sin duda deben realizarse en esquema público privado.

4.1.4. El análisis de los actores y cómo estos interactúan en el reajuste de tierras

Se reconoce que el enfoque e instrumento utilizado para los planes parciales es el reajuste de tierras, que como se vio anteriormente fue introducido por la Ley 9 de 1989 y la Ley 388 de 1997 d. Daza Hoyos definió el reajuste de tierras de autores como Hong:

“La principal diferencia entre el reajuste de tierras, es la participación voluntaria de los propietarios sin que vendan su propiedad. El concepto básico establece que cualquier reajuste debe incluir a los propietarios, al no existir transferencia de las propiedades, se reduce el costo de transferencia” (Daza, Evaluar el reajuste de tierras en Colombia: la distribución equitativa entre actores., 2019, pág. 5).

En la teoría se mencione al reajuste de tierras depende de la participación voluntaria que no ha sido aplicada y se regula con una mínima cantidad de propietarios. Es así como el autor Daza expone que solo funciona si existe una comunidad desarrollada y organizada y con una cultura política avanzada.

Daza descubrió un hecho que igualmente lo muestra Ortiz y es que los propietarios están vendiendo a una terrateniente fachada que dificulta la implementación de la herramienta de reajuste de tierras.

El reajuste de tierras como una forma efectiva para implementar el desarrollo en conjunto de un grupo de predios garantizando la infraestructura pública, se buscó porque sería más complicado dejarlo a la deriva de los propietarios del suelo. Tuvo origen el instrumento por la industrialización y la alta especulación de los suelos y por las complicaciones burocráticas. En este como en los otros instrumentos de planificación urbana se definen los derechos y deberes de los propietarios. Existen dos tipos de reajuste, el primero un reordenamiento de predios y segundo los mecanismos para recuperar los aumentos en el valor del suelo (Lincoln Land Policy, 2016).

La práctica común es que desarrolladores compran predios en las primeras etapas disminuyendo la posibilidad de negociación de los actores, es así como existen unos dominantes compradores en el transcurso del proyecto y después se transforma a un actor fantasma. Daza

comprobó que los propietarios originales no estaban participando voluntariamente, porque buena parte no son originales.

No existe una voluntad real de participar por diferentes motivos como demora, costos y eliminación de posibilidades de financiar la infraestructura. Los resultados mostraron que los propietarios no estaban siendo motivados para participar porque los beneficios no son significativos, aparte de aportar su tierra. Si los desarrolladores estuvieran dispuestos a compartir o repartir las ganancias estarían más motivados a participar (Daza, Evaluar el reajuste de tierras en Colombia: la distribución equitativa entre actores., 2019, pág. 20).

“Los entrevistados admitieron que existía compra de tierras por parte de los inversores privados antes y durante el proceso de adopción de los planes parciales (...) al hablar con las oficinas de planeación revelaron que en la mayoría de los casos no había procedimientos establecidos para informar a los propietarios desde el principio, por eso su participación se hacía solo al final en el proceso de adopción, cuando los costos y beneficios ya habían sido calculados” (Daza, Evaluar el reajuste de tierras en Colombia: la distribución equitativa entre actores., 2019, pág. 14).

Tanto en la teoría y en el decreto reglamentario, Daza encontró que en todos los proyectos se afirmaba que iban a motivar a los propietarios a participar en el desarrollo de las ideas como mecanismo de asociación, pero que la voluntariedad en la participación se iba desvaneciendo a medida que avanzaba el proyecto (Daza, Evaluar el reajuste de tierras en Colombia: la distribución equitativa entre actores., 2019, pág. 13).

Es difícil determinar lo que motiva a un actor a participar o dejar de hacerlo, pero una de las razones podría estar determinada porque los propietarios reciben un lote más pequeño, pero con un valor más alto que los impulsa a hacerlo o no toda vez que esto limita su actividad comercial anterior.

Daza encontró que en los planes parciales aumenta el valor de la tierra en 1479%, todo con el fin de cubrir las cargas locales y para generar un excedente para los actores. Se encuentran con un dilema, de asumir los costos de infraestructura; los más pequeños dicen que estos costos son difíciles de incluir, buscando soluciones de traspasarlos al comprador final (Daza, Evaluar el reajuste de tierras en Colombia: la distribución equitativa entre actores., 2019, pág. 15). El valor de la tierra aumenta de un 61% a un 1479%, según diferentes factores de ubicación y uso futuro.

Estos costos se incluyen con el incremento de tierra, en proyectos de reajuste de tierras se entrega la posibilidad de dar derechos de construcción, para cubrir los costos de la infraestructura hasta que el mercado inmobiliario lo permita.

Daza descubrió en su metodología, que en el escenario inicial del proyecto los propietarios, tres de cada cuatro, no comparten las ganancias con los desarrolladores en la mayoría de los proyectos estudiados, haciendo que se le devuelvan los terrenos con mayor valor. Pero cuando el valor calculado incluye las ganancias de los desarrolladores, el resultado es que solo un tercio de los propietarios recibiría terrenos depreciados (Daza, *Evaluar el reajuste de tierras en Colombia: la distribución equitativa entre actores.*, 2019, pág. 15).

De las entrevistas realizadas se concluyó que los actores privados como públicos conocen el método de renta residual, y analizan bien el mercado. A diferencia de los funcionarios que como parte de sus instrumentos no cambian el valor inicial de la tierra, para calcular los beneficios y costos de los proyectos (Daza, *Evaluar el reajuste de tierras en Colombia: la distribución equitativa entre actores.*, 2019, pág. 16). Los costos son manejados diferencialmente según lo que se consiguió en las entrevistas, mientras el público tiene modelos estáticos no contempla el valor del tiempo como variable, los actores privados utilizan modelos dinámicos para proyectar el tiempo y sus costos (Daza, *Evaluar el reajuste de tierras en Colombia: la distribución equitativa entre actores.*, 2019, pág. 16).

Una de las fallas encontradas por Daza es que no existe un proceso de verificación de los beneficios de un proyecto decretado (Daza, *Evaluar el reajuste de tierras en Colombia: la distribución equitativa entre actores.*, 2019, pág. 17). En el estudio se descubrió que la ganancia de los desarrolladores es mayor a los públicos, y en menor proporción al beneficio del propietario original, los desarrolladores capturan más beneficios de los que les corresponden (Daza, *Evaluar el reajuste de tierras en Colombia: la distribución equitativa entre actores.*, 2019, pág. 17).

Al generar que el desarrollador tenga más beneficios que los que se deben desbalancea la distribución en los reajustes de tierras. Las dos características principales son separadas por el método del englobe y la recuperación de costos para que el desarrollador obtenga una ventaja (Daza, *Evaluar el reajuste de tierras en Colombia: la distribución equitativa entre actores.*, 2019, pág. 19).

4.2. ¿Por qué se usan los textos anteriores? ¿En qué aportan los textos? Conclusiones iniciales de este trabajo.

En las investigaciones anteriores en cada una se realiza entrevistas a la institucionalidad y a otros actores que son muy útiles para encontrar los arreglos y negociaciones realizadas en los planes parciales de renovación urbana.

Los actores públicos analizan a la renovación urbana como un proceso relacionado con dinámicas de cambio. En contrario a la comunidad y el sector público priorizan los valores de los planes parciales de un instrumento de planificación constante, frente al sector privado que la considera un instrumento para ejecutar. Se considera como una necesidad aumentar la participación y la cooperación.

En el pensamiento público se considera que la renovación urbana se relaciona con la ejecución en 50%, la participación en 42%. Esto se contrasta con el imaginario exclusivamente en un 78% con los cambios físicos y el 11% con los imaginarios sociales (Cámara de Comercio de Bogotá & Plan IN Planeación inteligente, 2016). Es considerado una acción física relacionada con la ejecución, aunque la participación es una variable que aparece como importante en los procesos de renovación urbana, además de una optimización del uso del suelo.

En los pensamientos relacionados se priorizan las zonas desaprovechadas en un 42%, zonas deterioradas 33% y en zonas antiguas en 25%. En el lugar donde se debe realizar es en 44% porción de ciudad, el 11% en zona industrial, 11% corredor de transporte y solo el 4% en el centro (Cámara de Comercio de Bogotá & Plan IN Planeación inteligente, 2016).

La institucionalidad expresa que el conocimiento de la renovación es aceptable, en la nota más alta 5 y 4 el 25% y el 50% respectivamente, en claridad de la norma los puntos más altos 5 y 4 de calificación solo alcanzan el 50% entre los dos. Estos resultados pueden llegar a ser una contradicción, ya que el sector público relaciona un conocimiento de los conceptos, los acercamientos y la misionalidad de la renovación urbana, pero cuando se le pregunta por las leyes que reglamenta no lo conoce a cabalidad.

En lo que debería ser la renovación urbana el sector público lo incluye como un modelo de ciudad en 42%, proceso de transformación natural el 25% y un 53% transformación dinámica. Es de aclarar que cada indicador se pregunta por separado, en cada una de las escalas es de 1 a 100. En las debilidades identificadas por la institucional (la burocracia y los trámites) se consideran que son asunto débil en 63%, lo social el 28%, lo económico 9% y lo físico 5%.

En la ciudad de Medellín, los actores mencionan que los resultados de los planes parciales de tratamiento de renovación tienen resultados cuestionables, de los aproximadamente 40 planes parciales aprobados en el POT, alrededor de 17 no supera el 30% de su ejecución, esto son datos para 2017.

Una de las recomendaciones del estudio del Concejo de Medellín es la creación de un fondo municipal o nacional para la renovación urbana. La nación con sus documentos de política pública y los municipios con la adopción de sus POTs reconocen la importancia de la renovación urbana para dinamizar la ciudad, entre otras justificaciones, pero si no hay una decidida inclusión de recursos esto quedará en manos del promotor que busca en sus intereses su máximo beneficio o simplemente pueda que no suceda.

Se expone que un plan parcial de renovación urbana tiene una expectativa de negocio inmobiliario muy alto, pero al final unas bajas utilidades. Si este es uno de los instrumentos para materializar la política urbana nacional, se deben crear estímulos o exenciones tributarias para que sea realmente efectivo y eficiente este instrumento (existen, pero focalizadas a construcción de vivienda).

A la política de moradores se le atribuyen los riesgos y externalidades negativas en la renovación urbana, es evidente que ha ocasionado problemas, pero esta debe reglamentarse para iniciar desde la formulación del proyecto, ya que se encuentra un vacío legal en la figura de los planes parciales para proteger a los habitantes desde los costos iniciales.

Aunque los trabajos de gestión social se pueden concluir como procesos dispendiosos y complejos, han incluido históricamente numerosos propietarios, arrendatarios con construcciones de diferentes expectativas, que se han convertido en uno de los elementos que desincentiva la acción de los desarrolladores (Ministerio de vivienda, ciudad y territorio, 2019).

La institucionalidad espera una alta inversión de recursos privados por el formulador del plan parcial y una fuerte gestión de los propietarios y moradores (Ministerio de vivienda, ciudad y territorio, 2019).

Dos de las investigaciones usadas encontraron un actor muy influyente, el “terratiente” que es quien ha comprado tierras de la población vulnerable y a negocios que cedieron rápido. Y en la negociación están interesados en que no deban tener tantas cargas en la obtención de los servicios públicos, además de las incertidumbres basadas en el espacio y en la capacidad de la prestación de los servicios públicos. Los terratenientes han influido en que el enlace de la voluntad de participar no exista por motivos de demora, costos, eliminación de la posibilidad de financiar la infraestructura, los beneficios no son significativos aparte de aportar su tierra. En el capítulo anterior se observó que las densidades y edificabilidad han disminuido en el plan parcial de

renovación del Naranjal y Arrabal, y fue corroborado por la EDU que expone que ha comprado los predios en las unidades 2, 3 y 5.

Se encontró que al eliminar las restricciones de uso se expulsó la principal actividad económica, en la búsqueda de un negocio inmobiliario, se considera como un modo de formalizar las prácticas informales y así desbloquear la tierra. Pero esta actividad industrial generaba externalidades de contaminación, vertimientos que sin duda no se pueden seguir dado en el centro ampliado.

No es fácil saber si se compraron tierras por parte de los inversores, de esta manera, los actores lo relacionan como un hecho que pasa, toda vez que, no puede estar incluido en todo el trascurso de los planes porque los costos ya se definieron desde el inicio. Por eso un programa de gestión predial con procedimientos claros se convierten en una necesidad.

Una investigación referenciada, encontró que los planes parciales de renovación urbana incrementan la tierra en más de un mil por ciento, los factores encuentran un dilema si cubrir los costos de infraestructura y si son pequeños se preguntan ¿Cómo se asocian, ya que no son tan fuertes dentro del proyecto? O cómo venden rápido para lograr constituir una ganancia. Es importante la disponibilidad de los servicios instalados para generar bienestar en el área.

La institucionalidad no está presente en los cambios constantes que se dan dentro de los proyectos. Por ejemplo, los privados reconocen el método renta residual y analizan bien el mercado a diferencia de los institucionales que dejan estático el instrumento, como si el paso del tiempo no influyera. Los actores piden un mecanismo de formulación e implementación de instrumentos de planificación intermedia entre el plan parcial, la actuación urbanística y el macro proyecto urbano.

En definitiva, se concluye que la renovación urbana se realiza en un escenario de proyectos urbanos muy complejos, se requiere una fuerte coordinación interinstitucional, con una alta inversión de recursos públicos y/o privados por el promotor formulador y una gestión social con los propietarios y moradores.

Los procesos de gestión social deben ser reformulados, aunque son dispendiosos y complejos, se debe involucrar a los propietarios, arrendatarios y ocupantes que tienen diferentes formas de tomar las decisiones personales y colectivas que pueden generar una activación o desincentivar las acciones, los promotores privados deben involucrarse en lo social, ya que solo creer que se realiza una obra puede generar un desequilibrio, una falla y este podría ser el causante de la baja participación en el instrumento.

En las diferentes entrevistas relacionadas pareciera que la formulación del plan parcial de renovación urbana en el que se rige bajo las reglas de los planes parciales de desarrollo, hace que se trate de proyectos diferentes que han generado la baja rentabilidad dadas las cargas. Aunque se cree que los planes parciales de renovación urbana podrían ser muy atractivos, lo que se evidencia es que no han conseguido atraer inversionistas que encuentren más conveniente enfocarse en el desarrollo de zonas menos complejas y menos costosas.

Es necesario que los municipios empiecen a tener una mano dura en el control de sus suelos, una carga que se ve es que en algunos lugares de la ciudad la norma es benéfica o no le hace seguimiento haciendo que, con un vacío legal, el desarrollador y promotor prefiera invertir donde le sea más económicamente viable y no deba entregar por cargas demasiado dentro del proyecto. Un plan parcial de renovación urbana genera responsabilidades con el urbanismo de la ciudad.

Los procesos son complejos, con tiempos dispendiosos, haciendo por ejemplo que un hecho o un escenario que era viable pase a ser completamente insostenible, como es el caso del plan parcial Naranjal y Arrabal que ha tenido varias versiones por esta razón.

En la inclusión de los propietarios originales, este debería ser un elemento fundamental podría traer un beneficio en el tiempo, en el trámite y adquisición de las tierras. Sin embargo, al incluir a este actor este debería asumir las cargas del plan parcial y estas son muy costosas.

Es verdad que la obligación legal en los planes parciales limita al municipio a disponer normativamente un suelo para la renovación urbana, el hecho que en el proceso de selección del ejecutor no tenga competencias, por la respuesta entregada, hace que los desarrolladores o promotores tengan mucho poder e interés en este aspecto, cuando se hace de manera privada, en el caso del plan parcial el Naranjal y Arrabal, el operador urbano fue la EDU.

Los actores institucionales reconocen que “la especulación inmobiliaria no puede generar devaluación del patrimonio de los propietarios, se debe permitir una gestión asociada de los dueños de la tierra sin generar endeudamiento del valor comercial” (Dirección de planeación territorial y estratégica de ciudad, 2019) que en algunos casos representa el 100% del valor comercial del predio. Estas son consideraciones necesarias para la construcción de un nuevo instrumento que controle esta especulación, pero es reiterativo lo que señala Daza, los costos son tan altos para el residente que se trasladan al residente actual.

La dependencia de los actores está dada por el posicionamiento político de los proyectos, no se establecen los límites de la informalidad que afectan la inversión, no hay manera de buscar superar la fragmentación, no existe una disponibilidad presupuestal que hace que el desarrollador busque eludir de alguna manera la norma y termine ganando y por último hay muchos vacíos legales que deben ser cubiertos como son la protección de los moradores en todo el proceso, la eliminación de las restricciones del uso sin regulación, no hay una política pública integral que vele por el desmantelamiento de actividades formales e informales, se desconoce la presencia de un actor “el terrateniente” que hace que los intereses se muevan de maneras poco favorables para el municipio, no se tiene un instrumento que controle la especulación y no existe una verificación de los beneficios y cargas generadas en todo el proceso.

En el discurso de la institucionalidad se refuerza a la renovación urbana en una “concreción del modelo de ocupación y disminución de presión inmobiliaria y habitación de las laderas del valle” (Dirección de planeación territorial y estratégica de ciudad, 2019),

La dirección de planeación territorial y estratégica considera que la renovación urbana es necesaria. Se tiene como un deber de la ciudad, pero que igual que en otros escenarios la participación ciudadana y el trabajo en equipo son una constante para lograr su éxito: “la espacialidad pública a escala zonal y barrial, superar los desarrollos predio a predio con ajuste de terrenos, procesos integrales de planificación, mejorando la productividad por el adecuado aprovechamiento del suelo, redensificación equilibrada, mejoramiento de soporte del suelo, habilitación del suelo para actividad edificatoria, incorporación de suelos de expansión, oferta vivienda VIP y VIS, dinamizador del plan de desarrollo y el POT” (Dirección de planeación territorial y estratégica de ciudad, 2019).

Los planes parciales se consideran un instrumento de planeación urbana que a pesar de sus problemas los actores públicos lo valoran como una muy buena oportunidad para la ciudad.

4.3. Síntesis de análisis actores, resultados del consolidado de investigaciones con el programa de prospectiva para analizar a los actores –MACTOR LIPSOR y MICMAC LIPSOR

Después de la lectura de varias investigaciones que se preguntaban ¿cómo opera la renovación urbana en Colombia? y específicamente un análisis de los actores de los planes parciales de renovación urbana. Se utilizaron las cuatro investigaciones anteriormente

documentadas mayoritariamente además de un acervo documental mayor con el mismo tema de investigación, después de la lectura y análisis de los mismos se realiza un análisis de actores.

El capítulo muestra el análisis de actores que realiza la autora de la investigación como compilación de las otras investigaciones usadas, el plan parcial Naranjal y Arrabal ha sido muy citado en documentos de pregrado, maestría y documentos publicados en diferentes revistas, incluyendo los diferentes documentos de soporte realizados por el operador urbano del plan parcial (la Empresa de Renovación Urbana). El interés generado del ¿por qué el primer plan parcial formulado y adoptado no se logró concluir durante 20 años? ha realizado un acervo documental del tema muy interesante. Sin embargo, no se ha compilado unas conclusiones del por qué no ha funcionado ni se ha podido acordar para que este plan parcial llegue a un término aceptable.

“Los numerosos proyectos urbanísticos formulados a lo largo del río, entre los que se destacan varios planes parciales, han sido difíciles de implementar; tampoco existe una visión de conjunto que los articule y de - fina una apuesta común para la transformación de todo este sector. Como consecuencia, el río sigue siendo un margen excluyente en el contexto del Valle de Aburrá y un borde urbano en pleno corazón de la ciudad” (Alcaldía de Medellín, 2011, pág. 38)

Las metodologías usadas acá son de análisis de capacidad de los actores en una situación específica que en este caso es el plan parcial Naranjal y Arrabal ubicado en Medellín, los entornos de incertidumbre y competencia. En los dos programas el investigador después de analizar la información de un entorno se realiza una clasificación de problemas relevantes y de los actores influyentes dentro del ajuste institucional en un sector a analizar en este caso es el plan parcial de renovación urbana.

La metodología ha sido el resultado de las clases con María Helena Botero doctora en geografía, con maestría en políticas públicas dentro de la facultad de Ciencia Política y Gobierno de la Universidad del Rosario en clases de esta carrera y de gestión y desarrollo urbanos.

Los investigadores analizan a partir de información secundaria y primaria los actores de un problema, mostrando la influencia de cada uno frente al otro, después de la dependencia igualmente de cada uno. Hay varios programas que desarrollan los métodos de prospectiva estratégica, en este capítulo se utiliza MACTOR y MICMAC todos correspondientes a la suite de LIPSOR.

Como anexos se adjuntan los dos análisis realizados por los programas MICMAC y MACTOR, pero a grandes rasgos el investigador desde la experiencia y lectura de la situación recopila la información de los actores influyentes en el programa MACTOR e incorpora la descripción de los actores, realiza un análisis prospectivo del cómo tomó las decisiones anteriores y futuras a partir de las influencias y dependencias de los otros actores y cómo este se comporta con el objetivo determinado por el tiempo, en este caso sería la realización del plan parcial de renovación urbana Naranjal y Arrabal en sus 20 años de implementación.

El software es usado para determinar la influencia de los actores en los objetivos de un determinado proyecto, en la plataforma MACTOR se describen los actores que interactúan en un problema. El programa pide medir a cada planificador la matriz de influencias para identificar los factores que controla e influyen sobre los objetivos clave.

En las matrices donde se deposita la información se mide en una escala de 0 a 4, la influencia y dependencia de cada actor frente al otro para lograr las acciones propuestas. En los Anexos se puede ver las calificaciones. Igualmente se califica la dependencia e influencia de los actores a objetivos definidos.

En el caso del programa MICMAC se realiza una definición de los problemas de la situación a analizar e igualmente se califica la influencia y dependencia de uno contra el otro para su realización. En definitiva, los resultados muestran que situaciones son más dependientes de las otras para su consecución. A partir de sus conclusiones se adaptaron los problemas que le surgen a la institucional para que los planes parciales de renovación urbana sean una realidad y que acciones han determinado para que el instrumento llegue a feliz término.

Los planes parciales son entendidos mayoritariamente como un proyecto de gran escala para lograr una transformación física de una pieza urbana en la que las unidades de actuación urbanística (UAU) deben tener cierre financiero, pero igualmente incluir beneficios a la ciudad o lo que se denomina cargas y beneficios. Es muy importante dentro de la construcción del plan parcial se incluya a los moradores para ser partícipes de las decisiones que se toman.

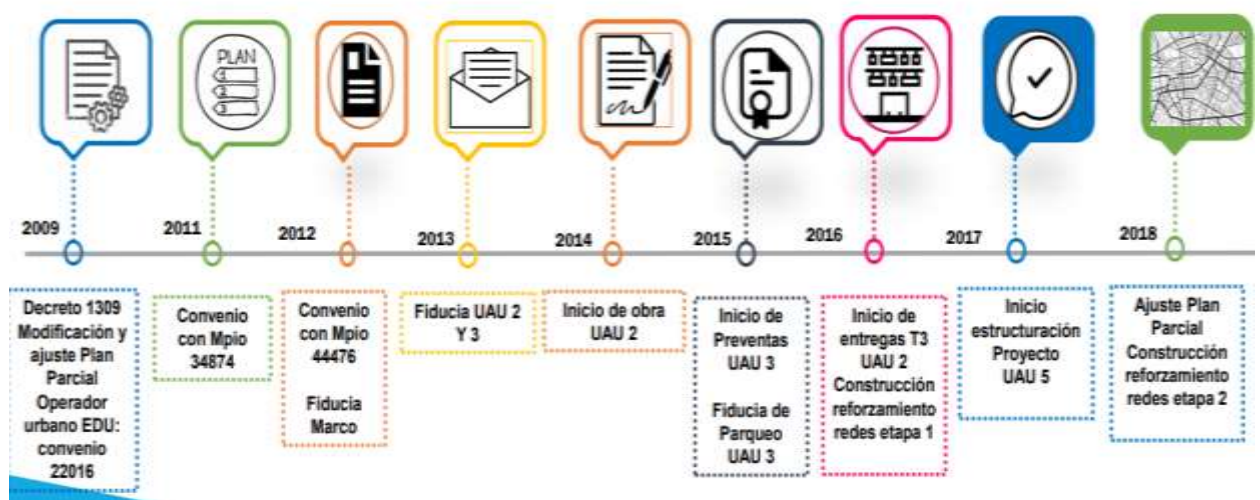
El plan parcial de renovación urbana Naranjal y Arrabal fue una construcción de planeación de lo que se denomina de arriba hacia abajo, los planificadores urbanos de la ciudad vieron la necesidad de realizar en esta zona con un alto deterioro funcional, con una ubicación privilegiada con estación del metro de Suramericana, la cercanía al río y al centro de la Alpujarra un escenario propicio para hacer vivienda en el centro y así aprovechar las externalidades positivas del sector.

Los efectos negativos en el paisaje por el uso de transporte pesado en el espacio público y en el acceso de esta zona a la ciudad fueron priorizados por la institucionalidad en los años 80 como un sector que podría entregarle otras externalidades a las personas que viven en Medellín. La cercanía con el centro hace que implantar un mercado inmobiliario pareciera atractivo, la cercanía a dos activos ambientales lo hacen perfecto para su interacción.

Estos deseos de los planificadores que, al comparar la zona con otras intervenciones en ciudades, se asemejaran por la movilidad accesible y de calidad, camino a los servicios institucionales, las ventajas de las cercanías ambientales. Este deseo se convirtió en la necesidad de una ciudad contemporánea que aprovechara las externalidades positivas en un lugar que ofrezca vivienda y equipamientos.

Infortunadamente, los deseos de los planificadores de arriba hacia abajo, han afectado a hogares familias que tenían sus negocios. Esto ha generado resistencia a los cambios institucionales. Las interacciones que han tenido los actores con los cambios institucionales generados por las modificaciones en los decretos Los tres decretos que tiene el plan parcial Naranjal y Arrabal, son actos administrativos de alta complejidad que deben ser concertados con los diferentes actores para su aprobación, esta acción, aunque parezca menor es una muestra de voluntad política por parte del municipio de Medellín y sus diferentes actores.

Gráfico 18. Arreglos institucionales más importantes en la construcción del plan parcial Naranjal y Arrabal.



Fuente: (Concejo de Medellín, 2018)

Hay una coherencia institucional con la inclusión del operador Urbano que en principio facilitaría las actuaciones en los planes parciales, sin embargo, la capacidad de gestión del operado EDU es necesaria por estar dentro del sistema municipal, sin embargo, la incapacidad financiera ha generado que este no sea efectivo ya que para realizar un tipo de gestión integral se necesita dinero para su ejecución.

No se ha tenido una decisiva acción por parte de Medellín de determinar los efectos, impactos económicos que pueden traer estas decisiones de planificación. No hay ningún análisis de impacto que determine los efectos económicos, sociales y culturales. Por eso la toma de decisión de los actores se hace bajo supuestos que los planes parciales son un instrumento eficaz. Sin embargo, es prioritario que el análisis de impacto se realice.

La decisión de tener empresas de servicios públicos con la capacidad financiera que tomen decisiones autónomas en adquisición de su plan de acción o POAI, como es el caso de las empresas públicas de Medellín –EPM hace que la gestión en adecuación de servicios públicos y el análisis técnico dependa en su totalidad en estas, la independencia de estas empresas está haciendo que tengan beneficios en el mercado nacional e internacional, sin embargo, las adecuaciones de lugares como el Naranjal y Arrabal para el aumento de la densidad estén supeditadas a sus planes de adquisiciones o de compras y no a las necesidades de la administración municipal.

Uno de los mayores hitos en la conformación de este proyecto urbano es la necesidad de las diferentes ciudades de generación de un mercado inmobiliario para suplir la oferta de viviendas en lugares accesibles y más en una ciudad como Medellín que tiene ausencia de suelo urbanizable. No es deseable derrumbar un cluster industrial tan consolidado así tenga un porcentaje de informalidad tan alto, pero genera ingresos tributarios a la ciudad. Sin embargo, los pesos y contrapesos que debió asumir la ciudad para aprovechar de mejor manera estas zonas fueron minimizadas con los beneficios futuros de consolidar esta zona inmobiliariamente.

Es recurrente encontrar en las diferentes tesis de maestría y pregrado del Naranjal y Arrabal las consecuencias nefastas que han traído para los moradores. Sin embargo, el plan parcial de renovación urbana hace parte de un bien mayor que es la adecuación de activos ambientales estratégicos como es el río Medellín y la quebrada el Hueso.

La ley 9 de 1989 define la renovación urbana que debería ser beneficiosa para la comunidad buscando la utilización eficiente de inmuebles urbanos. El plan parcial de renovación Naranjal y

Arrabal tiene un arreglo superior de renovar de manera integral las zonas contiguas al río Medellín evitando su deterioro ambiental y el disfrute para los ciudadanos.

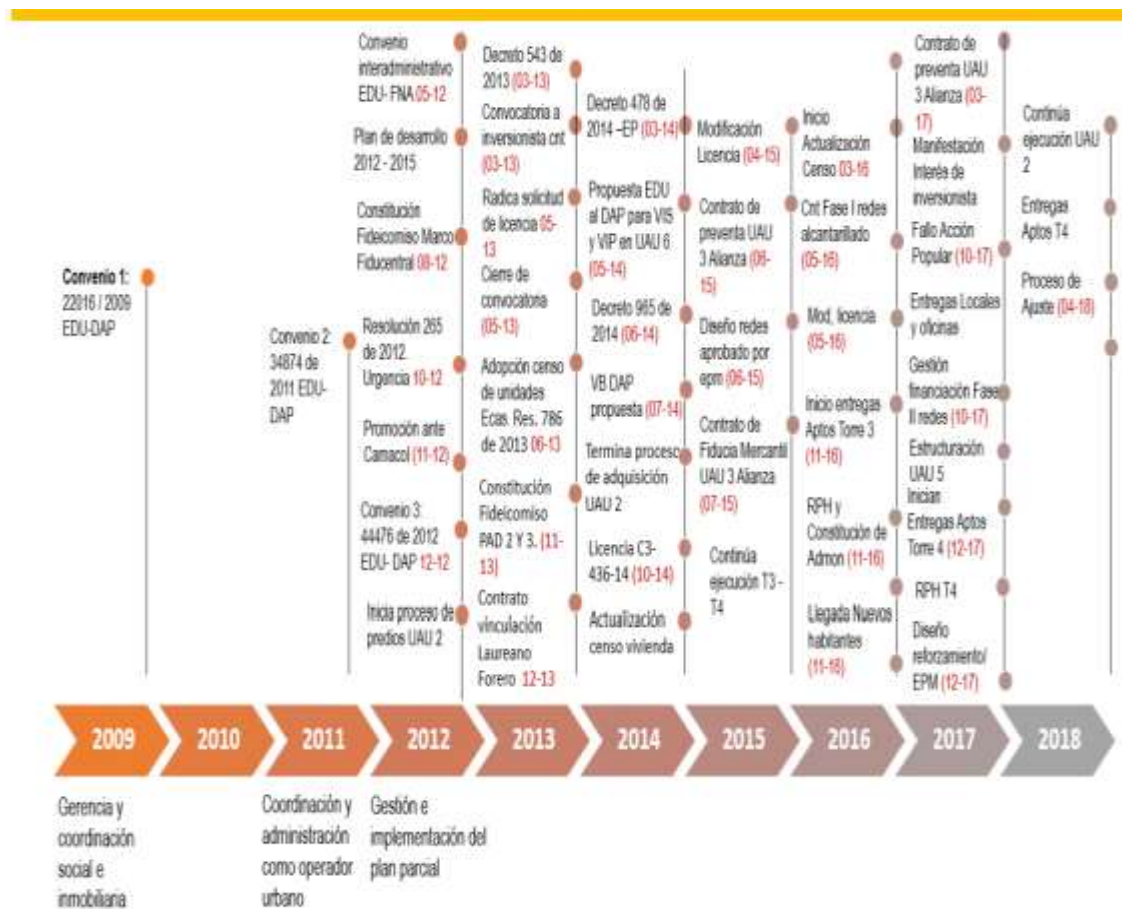
Por parte de los poderes ejecutivo y legislativo en el carácter nacional, determinaron las leyes, normas por las cuales se debían regir los planes parciales de renovación y como se consolida la renovación urbana en todo el territorio. Puede que se determinen que son pocas, que deban modificarse, pero tener una mención en las hojas de ruta de los gobiernos, sus planes de desarrollo, sobre la necesidad de fortalecer los planes parciales de renovación como parte de la política urbana de las ciudades, es un hito de gestión dentro de la política pública de la renovación urbana.

Así las cosas, el último arreglo es efectivamente, la política pública de renovación urbana. Se mencionan en textos que hace falta la misma para consolidar la reconstrucción de la ciudad construida. Sin embargo, la inclusión en el plan de desarrollo, en la construcción de doctrina como son los CONPES, y jurisprudencia asociada, todos estos son soportes de la política pública existente de renovación urbana que se materializa en los instrumentos de planificación como son los planes parciales.

Para hacer un análisis se utiliza la gestión institucional del plan parcial Naranjal y Arrabal en la ciudad de Medellín a partir de la institucionalidad municipal con base a las conclusiones tomadas de las investigaciones precedentes que corren modelos y encuestas las cuales tienen el mismo objeto de estudio y se centran en los arreglos de los actores y los documentos técnicos de soporte del plan parcial - DTS.

En el DTS relacionan las diferentes actividades que se han hecho para lograr tener éxito en lo planeado con el plan parcial Naranjal y Arrabal, un plan parcial que ha tenido una voluntad política decidida y una inversión constante, como se puede verificar en la ruta de gestión del plan parcial.

Gráfico 19. Gráfico de Gestión del plan parcial de renovación urbana Naranjal y Arrabal.



Fuente: (Alcaldía de Medellín, 2018, pág. 16)

El plan parcial de renovación urbana el Naranjal y Arrabal ha tenido una decidida actuación de sus actores, siendo el primero en su formulación y aprobación después de la expedición de la ley 388 de 1997.

Los cambios en el sistema de planificación espacial con la ley 388 acontecieron un proceso participativo para introducir los principios e incluir en las intervenciones, en este marco se formuló y aprobó el plan parcial. El Naranjal y Arrabal se constituyó en el momento en que se debía según el primer POT para contribuir a la planificación espacial, en la construcción equitativa mediante la planificación participativa y democrática.

Desde 1999, los principales propósitos para el corredor del río donde se suscribe el plan es que este esté integrado a la ciudad, tenga un crecimiento en las áreas planas de la orilla, revitalizar el centro, una mezcla de usos “saludables” y una conexión urbana con las centralidades, todos estos aspectos los cumple el Naranjal y Arrabal

Se formuló en 1999, sin embargo, solo diez años adelante se logró ejecutar una de las ocho

unidades de gestión urbanística. Se han tenido arreglos institucionales buscando la operación y ejecución del mismo de la mejor manera. El primero, como se explicó en el capítulo anterior es el cambio de la norma en tres oportunidades ha hecho que se profile el plan parcial de renovación adecuándolo a las necesidades pedidas por la comunidad como es el caso de las viviendas de interés social. Las modificaciones de una normatividad implican el concurso de los actores que deben conocerlo y aceptarlo concertadamente para que este se pueda realizar, esto sin duda ha sido un paso para que el avance para el 2020 no sea satisfactorio, pero si aceptable.

Después de tres años por parte de la autora, trabajando en el Concejo de Bogotá y dos en el Congreso de la República se entiende que lograr la articulación de los actores para la consecución de un plan parcial, no es un tema menor. Lograr poner en sintonía a la administración municipal, con los promotores y con la comunidad es en sí un camino de concertación. Las normas son escenarios de poder dentro de una sociedad y en el caso del Naranjal y Arrabal los decretos debieron cambiar en tres oportunidades hasta la fecha.

Otro aspecto relevante, es que, en algunos planes parciales de renovación, avanzan de manera orgánica, ya que el privado o promotor decide formularlo y a su vez ejecutarlo haciendo que el deber del sector público sea el control de las áreas por cargas y beneficios. El caso del plan parcial Naranjal y Arrabal ha sido muy complejo, por diversas razones que se ha visto y se verán a lo largo del documento. Las complicaciones iniciales de los primeros años, fueron corregidas con la inclusión de un operador urbano público: la Empresa de Desarrollo Urbano – EDU y la creación de la fiducia. Estos dos aspectos son fundamentales para que el plan parcial no sea olvidado por la administración y siempre fuera una prioridad de las diferentes administraciones. Sin embargo, la inclusión de recursos públicos sin justificación argumentando que estos serán desembolsados a la terminación al plan parcial podría incurrir a las diferentes administraciones en omisiones de las obligaciones de los deberes de los funcionarios que fueron posiblemente incumplidas.

La desafortunada inclusión de un promotor con nexos con una firma cuestionable como fue Odebrecht como el inversor Carlos Solarte, dio ilusión de la consecución del plan parcial. En la actualidad ha sido un factor muy disonante dentro de las negociaciones con los otros promotores privados.

La realización del convenio con el Fondo Nacional del Ahorro fue un factor determinante

para realizar la unidad de actuación 2 en el año 2012, lo que dinamizó sin lugar a dudas el plan parcial de renovación después del tropiezo que significó. Determinar esta acción tiene una gran visibilidad, ya que el gobierno nacional en este momento estaba incentivando la construcción de viviendas gratis o 100% subsidiadas en todo el territorio nacional, gracias a una bonanza petrolera que ayudó a construir políticas sociales en el gobierno del presidente Santos.

“Se constituirá un Fidecomiso General Mercantil entre los propietarios, los inversionistas públicos y privados, y la EDU como operador urbano, que ofrecerá instrumentos de seguridad jurídica y transparencia en todo el proceso de ejecución” (Fondo Nacional del Ahorro, 2012, pág. 5).

El municipio de Medellín en sus planes de ordenamiento territorial muestra que la renovación urbana es importante para la consolidación del ordenamiento territorial y de sus políticas habitacionales, pero solucionando los conflictos funcionales. Para eso se busca la inclusión de los moradores antes, durante y después en la implementación del instrumento. La administración municipal reconoce que la comunidad ha influido para crear complejidades sociales, ambientales y físicas que se pueden considerar “carga social” que impacta en el ejercicio financiero, la gestión asociada y la conciliación de los diferentes intereses. (Dirección de planeación territorial y estratégica de ciudad, 2019). Pero la institucionalidad lo ve como un reto para ellos, ya que se debe incluir burocracia y capacidades a los recursos para que este proceso se desarrolle.

Aunque los moradores no han tenido papel en el diseño o en la toma de decisiones, se hizo necesario incentivar la creación de cargas sociales para la protección de moradores, para evitar la dependencia e influencia de la alcaldía. Sin embargo, más allá de las actuaciones de la EDU como entidad y operador urbano han realizado lo que permite la ley en la inclusión de los residentes pasados, actuales y futuros que estrictamente es una participación informativa no obligatoria de inclusión sus solicitudes.

Se hace necesario en las respuestas por parte de la institucionalidad una elasticidad en las normas y las leyes que son las hojas de ruta de los municipios, por eso se deben cambiar estas para los procesos de mejora de la calidad de vida de los moradores y de la población originaria. Las actividades que dice la institucionalidad haber realizado son: protección a moradores socio-habitacional (proyecto de acompañamiento habitacional), un socio económico (gestión inmobiliaria para unidades de economía social, protección social a unidades económicas y dinamización y fortalecimiento economía social) y un socio cultural (gestión social y proyecto de

comunicación formación y capacitación) (Subdirección Planeación Territorial y Estratégica de Ciudad., 2019).

Un aspecto preocupante que necesita de una articulación de la Empresa de Servicios Públicos de Medellín EPM, los promotores del proyecto y la alcaldía en general es la adecuación de las redes en general y la adecuación de la quebrada el Hueso. Esto, aunque está incluido en las cargas del proyecto, no es un tema menor y debe ser realizado en su mayoría. Se tiene contemplado realizar un parque lineal en la quebrada el Hueso, pero las adecuaciones necesarias son de fondo para que esta no vuelva a desbordarse (decisiones de canalización o de adecuación de una zona de manejo más grande).

Una decisión de inversión decidida en el plan parcial Naranjal y Arrabal se puede ver por la inversión en el proyecto, con la promesa de la administración municipal de la devolución de este dinero al final de la entrega del plan parcial en su totalidad. La inversión ha sido hasta el 2018 de \$11.926 millones de pesos a partir del trabajo interinstitucional. Esto no estaba contemplado en la formulación del plan parcial, por lo tanto, debe ser fiscalizado y controlado por órganos de control.

Es constante encontrar que el Plan Parcial de Renovación Urbana Arrabal y Naranjal no logró iniciar después de 10 años porque no se había contemplado la figura de un operador urbano, aspecto positivo que se incluye de la participación de la ERU y la EDU en Bogotá y Medellín, respectivamente pero los actores en las encuestas realizadas por el Concejo de Medellín, observan que el poder económico es importante o el sector privado termina realizando toda la intervención, la presencia del operador urbano en el privado es negativa. Pero en términos generales, la decisión de que el operador urbano sea la EDU ha logrado destrabar varios procesos.

Uno de los hitos que logró que el plan parcial Naranjal y Arrabal diera inicio fueron los convenios inter administrativos exactamente tres con el departamento administrativo de planeación del municipio de Medellín y uno con el Fondo Nacional del ahorro entre los años 2009 y 2011. Infortunadamente en los municipios grandes de Colombia la dispersión de entidades con obligaciones complementarias hace muy difícil la actuación en el territorio e igual para los privados que deben acostumbrarse a que cada entidad tiene obligaciones diferentes y tramites complementarios.

El uso del suelo se convirtió en la excusa para dismantelar las actividades económicas formales e informales entrelazadas, con los grupos de reparación de automóviles, recicladores y

ventas de autopartes. La inclusión de esos usos no se logró mantener por el impacto negativo que supuestamente se tiene.

Es conocido en los planes parciales de renovación, la cantidad de trámites repetidos que pide cada entidad diferente, sin tener la posibilidad de entregar la documentación de manera virtual lo que dificulta la consecución de este instrumento. Al tomar la decisión de utilizar los convenios interadministrativos como gestión para destrabar algunos procedimientos que no tienen efectividad y son repetidos.

El área de Naranjal y Arrabal tiene una promesa de valor de mejorar la calidad de vida, pero ha enmascarado el desplazamiento de residentes que fueron dueños o arrendatarios. Este escenario se puede considerar un triunfo de la administración de interrumpir los sectores informales que no son deseados, la ocupación del espacio público por el sector de autopartes y arreglo de vehículos pesados siempre fue una constante y de acciones de reciclaje que necesitan igual de espacio que lo daba el público.

Un lugar sin plan parcial tiene un índice de construcción de 1,5 en la ciudad de Medellín uno como estos puede llegar a 8. Los derechos de construcción aumentan más de 5 veces. Justificado por la promesa de la ciudad futura, que se justifica por la ubicación y los objetivos de un proyecto a gran escala que tienen una regulación presente del sector público.

El sector desenredó la dinámica del poder de usos extremadamente flexibles en el sector central de la ciudad, ha tenido un posicionamiento político sin igual, se han facilitado los desarrollos que se consideran formales eliminando los informales, sin aun superar las fragmentaciones de los lotes con la especulación de la tierra un trabajo que debe ser tenido en cuenta. Aunque la EDU como operador ha logrado prácticas espaciales que antes no se tenían y discursivas en el lugar.

El sector público está mediando triple interés, los servicios públicos, la propiedad y la plataforma política. En esta sección solo se miran los dos primeros, el siguiente análisis de actores presentado es realizado por la autora del documento, es un análisis del plan parcial analizando la influencia y dependencia que tuvo cada actor y de los objetivos tratados en el tiempo en el marco de la institucionalidad. Se hizo analizando diferentes documentos soporte los referenciados antes y diferentes documentos que se pueden ver en las referencias siempre enfocados en renovación urbana y planes parciales.

Se describieron 23 actores relacionados con el plan parcial de renovación urbana el

Naranjal y Arrabal. Discriminados en 9 nacionales y 14 municipales (estos fueron los mismos que se definieron en el plan director de la ciudad). Entre los nacionales está el Gobierno Nacional, El Congreso de la República, Camacol, el sector financiero, los medios de comunicación, las universidades, los promotores, el Instituto Colombiano de Antropología e Historia y el Ministerio de Cultura y 14 actores municipales que pertenecen a la administración municipal, en la tabla se realiza la descripción del por qué son influyentes y deben ser tenidos en cuenta para revisar un análisis de actores en el plan parcial de renovación urbana Naranjal y Arrabal.

Tabla 18. Descripción de actores y definición de los mismos.

N°	LABEL LARGO	LABEL CORTO	DESCRIPCION
1	Gobierno Nacional	GobNal	Realizar la política pública de renovación urbana y decretos reglamentarios.
2	Congreso de la República	CongresoR	El Congreso no ha realizado un cambio en la legislación de ordenamiento territorial que compete a la renovación urbana.
3	Alcaldía Municipal de Medellín	Alcaldía	Desde la construcción del primer POT en la ciudad, el plan parcial Naranjal y Arrabal ha sido una prioridad de las administraciones municipales.
4	Secretaría de Planeación	SecPlaneac	Esta determinó los POTs de Medellín y hace el control urbanístico del mismo.
5	Empresa de Desarrollo	EDU	La empresa de desarrollo funge las veces del operador urbano en el plan parcial Naranjal y Arrabal.
6	Promotores	Promotores	Las diferentes agencias que se disputan la construcción de las diferentes unidades de actuación urbanística.
7	Camacol	Camacol	Entregan conceptos y posición de los promotores del plan parcial.
8	Concejo Municipal Medellín	Concejo Mu	Realiza control político sobre los planes parciales, del plan parcial de renovación Naranjal y Arrabal se han realizado varios en diferentes tiempos.
9	Sector Financiero	SecFinanci	La posibilidad de realizar el plan parcial de renovación de manera conjunta entre el público y el privado, hace que el sector financiero sea decisivo para la consecución del plan parcial.
10	Empresa de Servicios Públicos	EMP	La empresa de servicios públicos de la ciudad debió hacer las adecuaciones de acueducto, alcantarillado, adecuación de la quebrada el Hueso.
11	Terratenientes	Terrate	En dos de las investigaciones analizadas (a profundidad) y después de comparar la composición predial. Se reconoce la existencia de un nuevo actor que compra los predios para habilitar el suelo para poder realizar más adelante las actuaciones pero este no interviene en la participación de la construcción.
12	Comunidad Naranjal vieja	Naranjal v	La comunidad del Naranjal censada dos veces en 2000 y 2009 tienen otras necesidades que el sector Arrabal. Y se debe reconocer las mismas.
13	Comunidad Arrabal v	CoArrabalv	Se ha realizado dos censos de la comunidad, mostrando que la comunidad anterior del Arrabal se ha terminado de ir poco a poco. En unos predios denominados el Caracolí, donde se pusieron unos containers para realizar la actividad automotriz.

14	Comunidad Naranjal actual	CNaranjala	La comunidad se está estableciendo nuevamente en estas unidades de actuación urbanística. Sobre todo en la unidad de actuación urbana 2.
15	Medios de Comunicación	Comunicaci	Los medios de comunicación siempre son influyentes en el agendamiento de los problemas y logros que se tienen en el territorio, sobre todo en el proyecto de plan parcial Naranjal y Arrabal.
16	Comunidad Arrabal actual	CArrabal a	La comunidad actual está cambiando hasta que se logre consolidar el plan parcial en su totalidad.
17	Universidades	Universida	En los últimos años el plan parcial de renovación urbana es muy estudiado por los estudiantes por tener el carácter de ser el primero y los tropiezos que ha tenido.
18	Actores políticos	Actores po	Los actores políticos están agregados porque en muchas ocasiones están presentes en el momento que les genere visibilidad o renditos políticos.
19	Secretaría de Medio Ambiente	Sec Ambien	La importancia de adaptar la quebrada el hueso, las áreas cercanas al río Medellín.
20	Catastro Municipal	Catastro	Actualización catastral según los cambios vividos.
21	Instituto Colombiano de Antropología e Historia	ICANH	Se supondría que en cada cambio o transformación de ciudad una entidad como el ICANH debería estar presente. Determinando si esta zona amerita un cuidado especial patrimonial. O si simplemente una zona que puede ser demolida en su totalidad.
22	Ministerio de Cultura	MinCultura	En sectores de patrimonio inmaterial el Ministerio de Cultura interviene, sin embargo en procesos de renovación urbana no tienen ninguna injerencia, siendo que se van a modificar sectores que probablemente tienen una historia e identidad que pueden ser perdidos.
23	Secretaría de Cultura Ciudadana	SecCultura	La secretaría de cultura debería tener una actuación parecida al del Ministerio de Cultura. La zona del Naranjal y Arrabal probablemente tiene algunos sentidos identitarios y patrimoniales en la historia de la ciudad que deben ser preservados.

Fuente: Elaboración propia

En los objetivos analizados por cada momento que ha pasado el plan parcial de renovación urbana, se identifican ocho momentos decisivos para que este instrumento se pudiera realizar. El primero es la prioridad que ha tenido el plan parcial de renovación urbana, se ha convertido casi en una obsesión por parte de las administraciones municipal la realización de este. La cantidad de información documental que tiene el operador y la empresa de desarrollo urbano sobre el plan parcial demuestra la necesidad de informar los avances que se ha tenido. Hay videos, documentos técnicos de soporte, notas en medios de comunicación, desde 1999 el plan ha estado presente en las prioridades de la ciudad, sin embargo, de las 8 unidades solo dos han tenido algún avance.

La carencia de suelo para urbanizar en la ciudad de Medellín hizo que la renovación urbana se convirtiera en un lineamiento desde la adopción del primer POT. Este es el segundo objetivo analizar.

Los siguientes tres objetivos se definieron en el momento del plan parcial, el primer momento es desde la aprobación hasta la primera modificación, la segunda desde la modificación y le tercera después de la última modificación.

El objetivo del macro proyecto es muy importante, ya que el municipio tiene como principal prioridad la recuperación del río Medellín, para eso se ha realizado varias acciones como adecuación de PTARs en los municipios vecinos, arreglar conexiones erradas de las quebradas, vertimientos de las industrias y una de las más importantes fue la inclusión de la mayor cantidad de planes parciales de renovación urbana y construcción de equipamientos del lado y lado del río. El caso del plan parcial de renovación Naranjal y Arrabal se encuentra suscrito en el macro proyecto.

Y finalmente en los documentos analizados se hace referencia a crear una ley de moradores, en la que se de obligatorio cumplimiento las obligaciones en los proyectos urbano a las necesidades de los residentes pasados y futuros.

Tabla 19. Objetivos de los actores en los diferentes momentos del plan parcial.

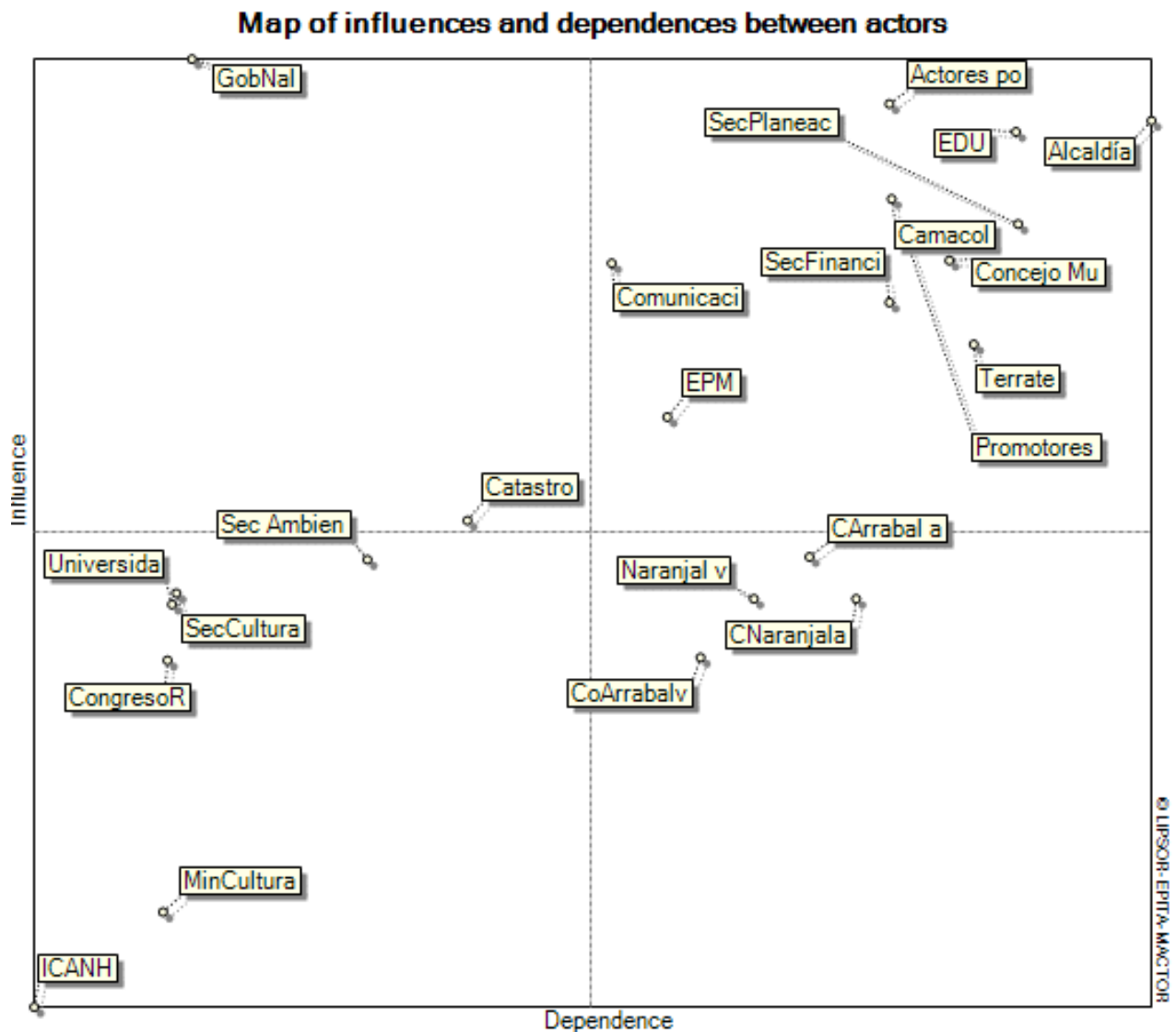
N°	LONG LABEL	SHORT LABEL	DETERMINANTE	DESCRIPTION
1	Plan Parcial de Renovación Urbana Naranjal y Arrabal	NaranjalA	Prioridad	El plan parcial Naranjal y Arrabal se ha convertido en una prioridades desde el primer POT en 1999.
2	Consolidar la renovación urbana como posibilidad de realizar nuevas viviendas	Renovación	lineaminetos	La renovación urbana es una prioridad en el ordenamiento territorial en el municipio de Medellín.
3	Primera versión del Plan Parcial Naranjal	PlanP v1	Plan parcial	Se han realizado tres cambios en el plan parcial. Este objetivo se refiere a la búsqueda de conseguir la consecución del mismo. La ejecución del plan desde su aprobación hasta el primer cambio en 2009.
4	Segunda versión del Plan Parcial 2009	PlanP v2	Plan parcial	Se realizó una segunda modificación, incluyendo cargas para el Arrabal e incluyendo modelo de VIS y VIP. Se refiere a la segunda modificación.

5	Tercera versión	Plan P v3	Plan parcial	Se realiza la tercera modificación para la actualización por vencimiento de terminos.
6	Macroproyecto del río	MacroRío	Prioridad	El macroproyecto se le incluyen más planes parciales de renovación urbana, además del Naranjal y Arrabal. Con el animo de recuperar el río Medellín
7	Realización del plan parcial de renovación urbana	Final PPRU	Plan parcial	El fin último es la realización del plan parcial de renovación urbana. Que las ocho unidades se ejecuten.
8	Realización de la ley de protección a moradores en proyectos	LeyMorador	Prioridad	Se ha encontrado la necesidad de construir una ley de protección de moradores para que sea obligatorio la protección de los mismos.

Fuente: Elaboración propia

El gráfico a continuación muestra las dependencias e influencias que tendría según la autora del documento, la institucionalidad para realizar y ejecutar el instrumento del plan parcial Naranjal y Arrabal.

+



Fuente: Elaboración propia, producto del software Mactor de la suite Lipsor.

Se observa que los sectores institucionales tienen un gran peso para la consecución del plan parcial, más allá de la existencia del operador urbano la EDU, se debe realizar un convenio marco que abarquen todos los sectores que tienen alta influencia y alta dependencia como, por ejemplo, la alcaldía, EPM, la EDU. Pero si olvidar los que tienen influencia y baja dependencia como es el caso de Catastro y la Secretaria de Ambiente.

La comunidad de los barrios del Naranjal y Arrabal tanto la antigua como la actual son muy dependientes de las acciones que realiza la institucionalidad, pero tienen una muy baja influencia. Es conocido que estos moradores tanto los del Naranjal y Arrabal han tenido

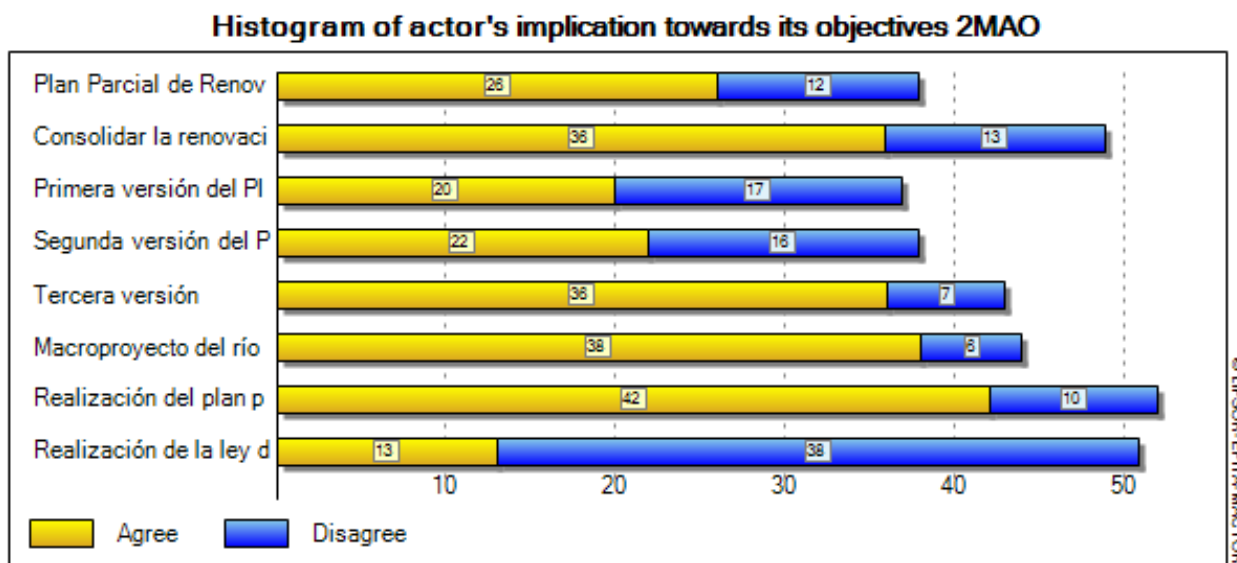
dificultades para entender la decisión del municipio pero que se han tenido que adaptar estos 20 años.

El Gobierno Nacional por medio de sus ministerios en específico el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio ha realizado reglamentación mediante decretos ley que son obligantes para todo el territorio nacional. La ley 388 de 1997 fue un gran hito para los instrumentos de planificación, pero el Congreso de la República ha realizado una baja injerencia en el tema de renovación urbana (esto se puede percatar en los proyectos de ley presentados en las diferentes legislaturas de Congreso de la República, anexos).

El Ministerio de Cultura, la Secretaría de Cultura y el ICANH debería tener una dirección en cada entidad que analice los sectores urbanos que están pensados para renovación urbana. En libros de historia se referencia al barrio Naranjal y Arrabal con grandes implicaciones en la creación y consolidación de la ciudad, sin embargo, si no fuera por esas investigaciones no se conocería su patrimonio urbano. Estas entidades deberían guardar la memoria histórica que constituyeron dichos barrios a los que se les cambiará su morfología.

A continuación, se analiza la implicación del actor hacia sus objetivos, representa la movilización de los objetivos del actor. El histograma se usa para identificar para cada actor, el alcance de su posición con respecto a los objetivos definidos discriminados a favor o en contra.

Gráfico 20. Histograma de las implicaciones del actor hacia los objetivos



Fuente : Realización propia resultante del programa MACTOR de la suite Lipsor.

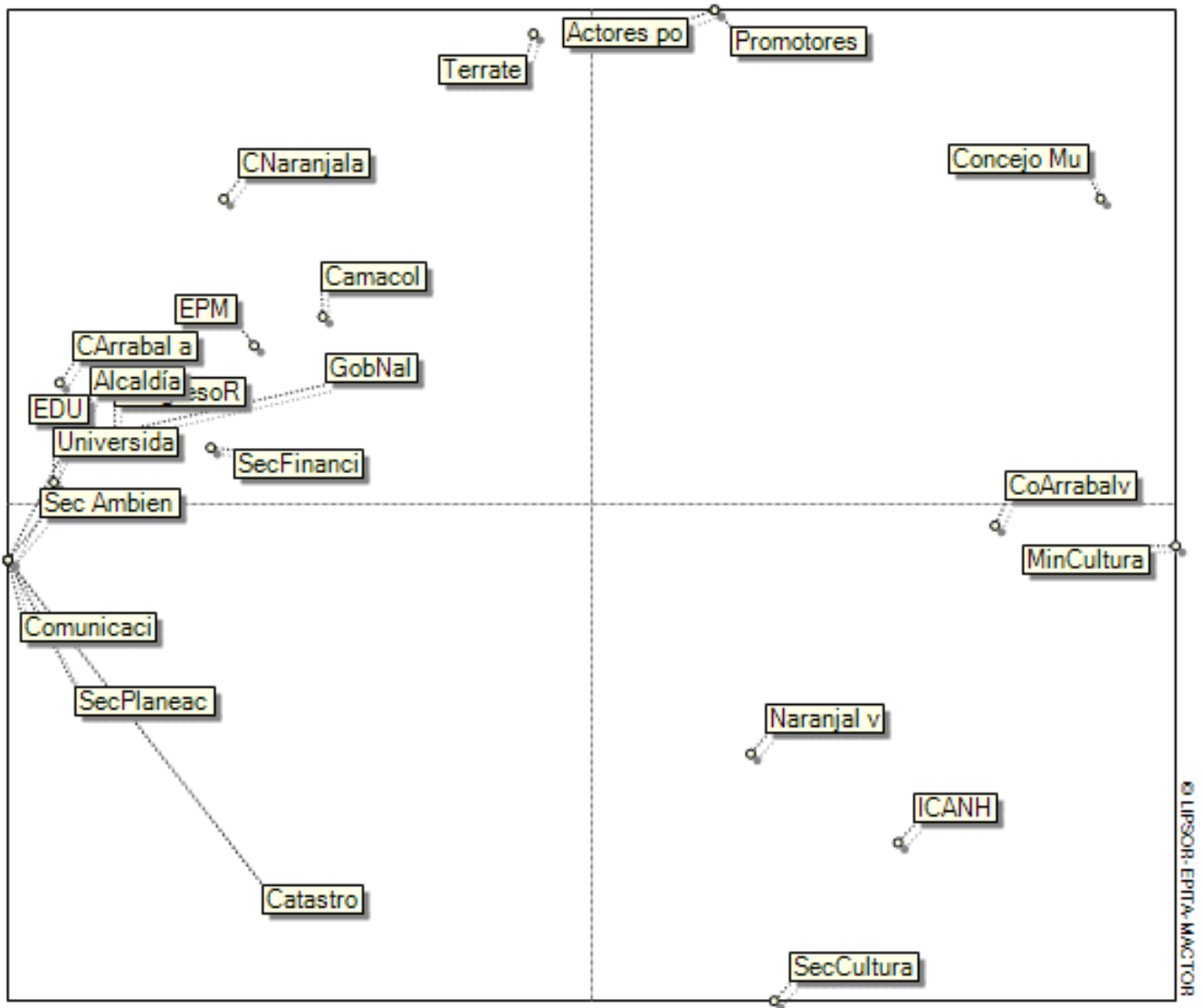
Los actores tienen más contenido desfavorable en el objetivo de realizar la ley de moradores en que obligue a la institucionalidad a cumplir requerimientos de satisfacción a los moradores. La primera versión y segunda del plan parcial tuvo tropiezos que son mostrados por diferentes actores, ya que al no existir la claridad necesaria para desarrollar el instrumento. En la actualidad, se estima que el escenario con la institucionalidad y la relación con los otros actores es muy positiva, la realización del instrumento Naranjal y Arrabal como una necesidad para mostrar la convergencia y el éxito de la renovación urbana.

Sin duda, estos años son muy importantes para el plan parcial, la decidida actuación de la Alcaldía y de las ganas de construir sobre lo construido se ha convertido una impronta en el plan parcial. Pero aún no se tiene conseguido ni siquiera el 30% del objetivo por eso es importante analizar los actores próximos y las acciones que buscarán la consecución del instrumento.

El siguiente gráfico muestra la convergencia entre los actores para alcanzar los objetivos, estos se asocian para facilitar o dificultar las acciones institucionales.

Mapa de convergencia de los actores

Map of order 1 convergences between actors



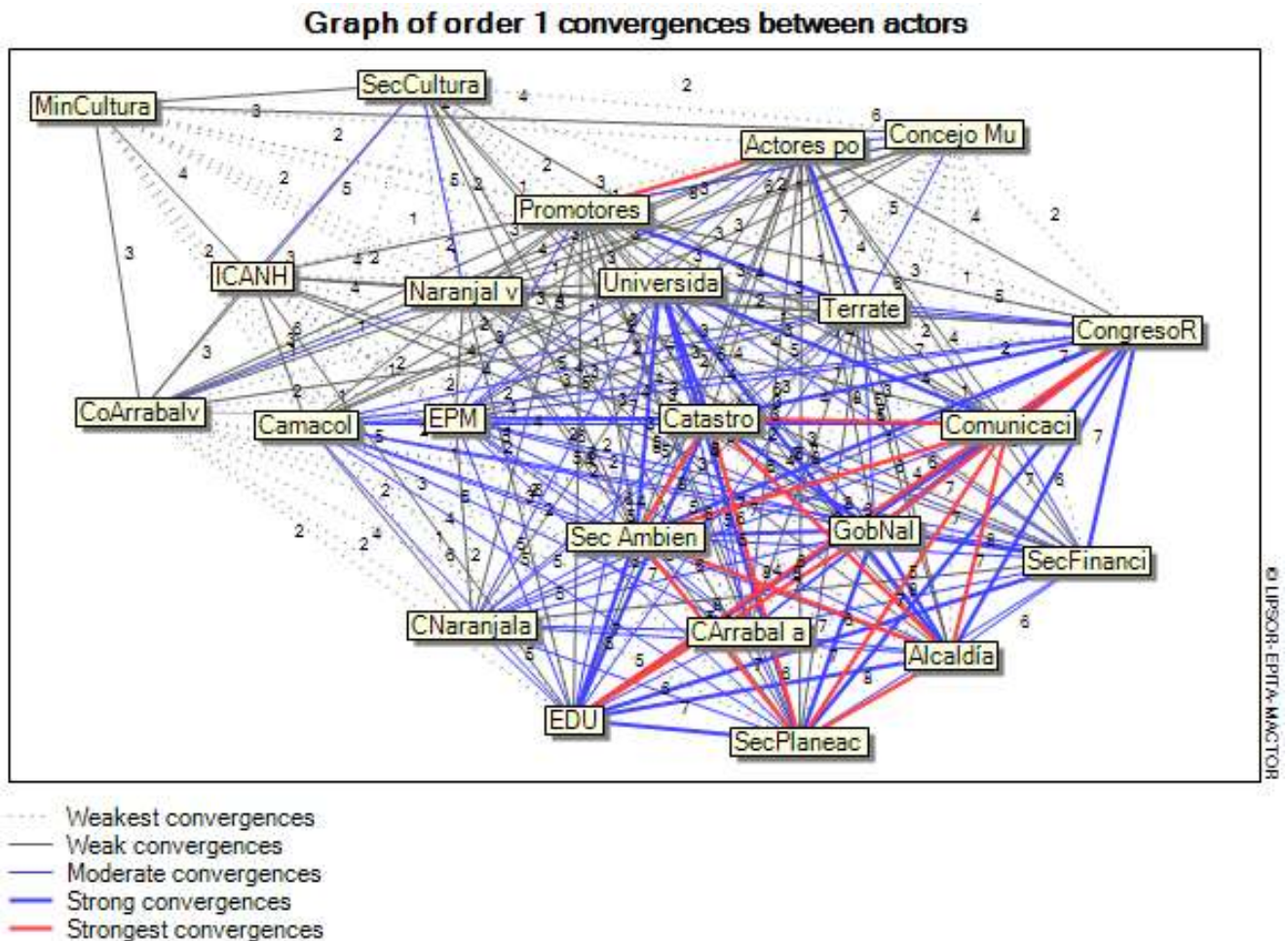
Fuente: elaboración propia, resultado

Se puede ver como se podrá lograr el plan parcial en los años futuros si los actores del sector financiero, Camacol, comunidad actual de Arrabal y Naranjal, la Alcaldía, Catastro, la Secretaría de Planeación siguen trabajando de manera coordinada y con una alta convergencia.

Al parecer los promotores, actores políticos y terratenientes buscan el mismo propósito del plan parcial de una manera divergente, pero buscando al igual el objetivo. Los moradores o la comunidad antigua del Naranjal y Arrabal no siguen participando decididamente en las actividades programadas por falta de interés o la expectativa ha disminuido, no es de obligatorio cumplimiento realizar todas las necesidades de la comunidad anterior.

La siguiente gráfica muestra las convergencias entre actores, los que se encuentra más próximos para buscar el objetivo de la realización del plan parcial de renovación naranjal, estos son los actores que no deben estar lejos o a los que se le sugiere realizar un convenio interadministrativo para que el plan parcial de renovación urbana tenga éxito.

Gráfico. Convergencias entre los actores-



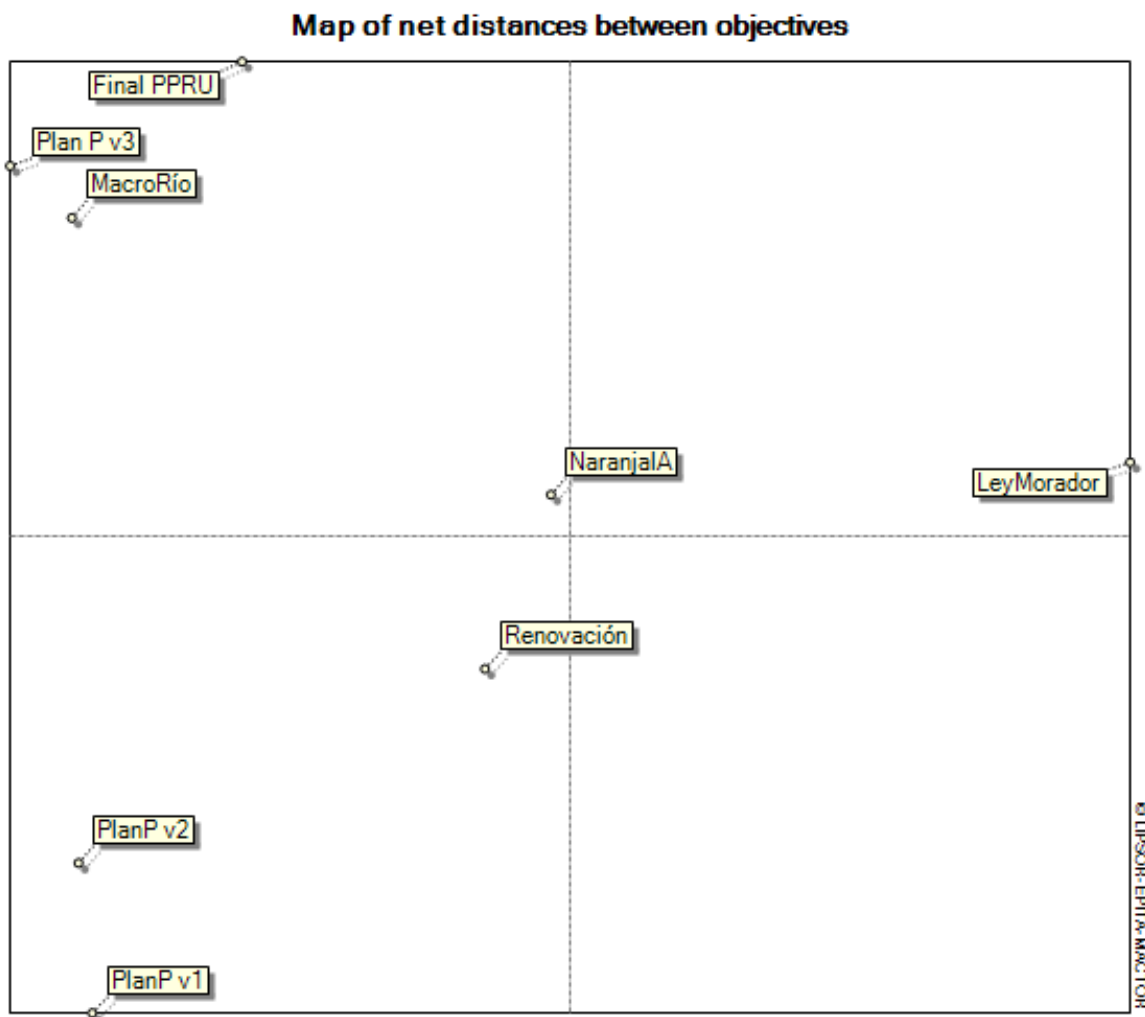
Fuente : Relización propia, resultado de MACTOR de la suite Lipsor

Como se ha mencionado en el capítulo, es necesario y prioritario que la Empresa de Desarrollo Urbano del municipio de Medellín realice un convenio interadministrativo de mayor envergadura si quiere que el plan parcial de renovación urbana se ejecute. Es verdad que la cantidad de recursos humanos y financieros que ya se dejaron han sido muy importantes, sin embargo la consecución de las otras fases no es una labor sencilla y necesita de la complementariedad. El convenio en mención son con los actores con los que se tiene mayor

convergencia, como son la Alcaldía, la secretaría de Planeación, la EDU, Secretaria de Ambiente y EPM.

El siguiente gráfico identifica los objetivos sobre los cuales los actores toman posiciones o en contra o a favor. Este permite aislar grupos de objetivos donde hay convergencias (cuando los objetivos están muy juntos) o divergencia (cuando los objetivos están muy separados) por parte de la opinión de los actores. Los objetivos definitivos se encuentran muy cercanos como la finalización del plan parcial, la fase tres del proyecto y el macro proyecto del río estos son los que deben alinearse para que se consolide el instrumento. La ley de moradores es un deseo futuro pero ya en el momento en que se encuentra la planeación es poco decisiva.

Gráfico. Distancia de los objetivos sobre los cuales los actores toman posición.



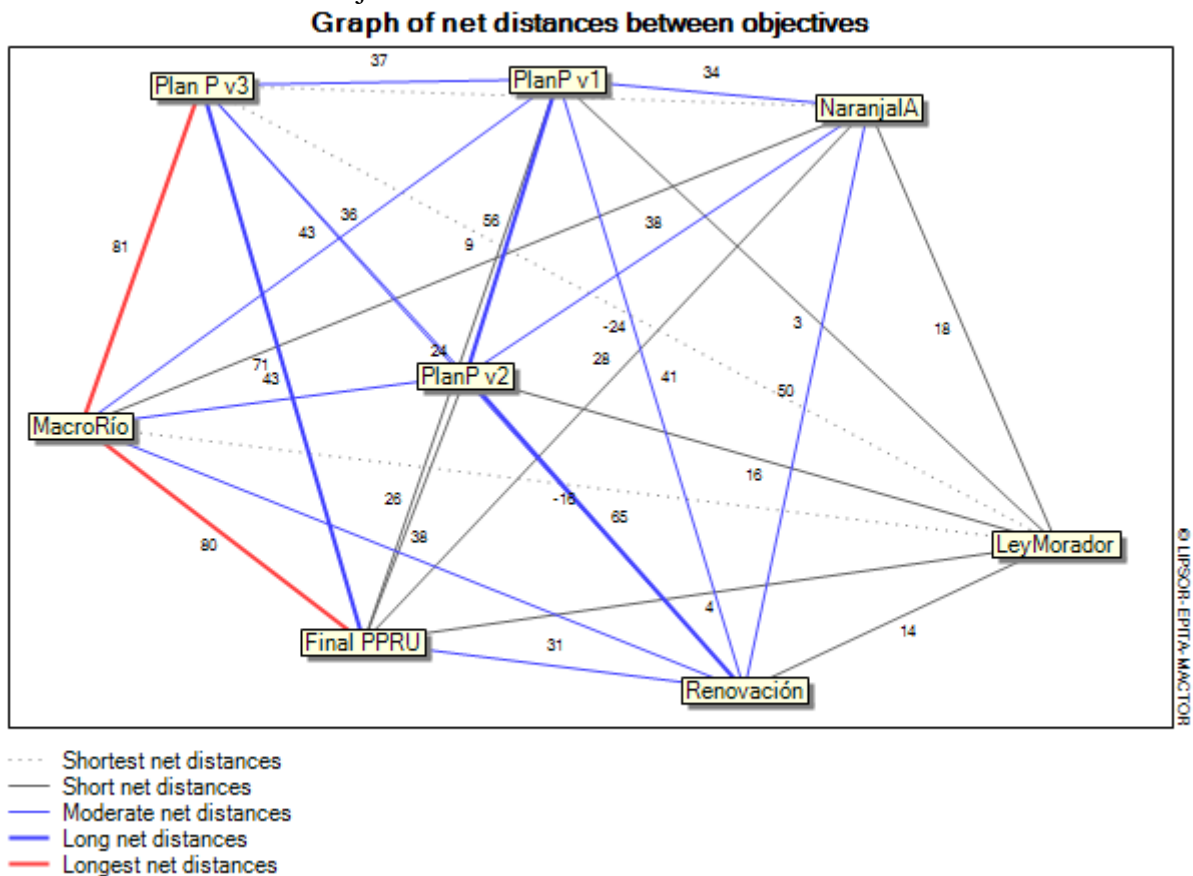
Fuente : Realizacion propia fuente Mactor.

Se ven alineados los objetivos finales referentes a la consecución del plan parcial de renovación urbana, la finalización del plan parcial, la modificación tercera que se hizo el plan parcial y el macroproyecto de renovación del río. A diferencia de la ley de moradores que se encuentra con una alta divergencia, esto es muy negativo ya que si los actores no se muestran unidos en este aspecto la legislación local y nacional cambiará, es necesario alinearse para realizar el lobby específico y cambiarla.

Los objetivos pasados de los anteriores modificaciones del plan parcial se encuentran igualmente divergentes con la actualidad del instrumento. Es positivo que los objetivos no estén alineados, pero tener presente estas modificaciones para tomar decisiones futuras es importante para no cometer los errores anteriores.

Finalmente, el último gráfico del análisis identifica los objetivos con los cuales los actores toman posición, mostrando los fuertes vínculos entre los objetivos con convergencia. Este muestra los objetivos que deberían seguir alienados para que se logre el objetivo final.

Grafico. Distancia entre los objetivos.



Fuente : Realización propia. Resultado del software Mactor.

Es reconocible que al tener el nuevo instrumento de Macroproyecto urbanos en la última modificación del POT de Medellín, se hizo una correlación más clara entre conseguir la realización de la recuperación del río por el macroproyecto en el que uno de los objetivos es lograr los diferentes proyectos que están a lado y lado del río, como es el caso del plan parcial Naranjal y Arrabal. Fue un acierto incluir esta figura para así tener un sentido en la actuación, aunque siempre ha estado asociado con la recuperación del río desde su concepción en 1999, hoy mediante una figura más fuerte.

Los actores institucionales tienen un desgaste natural que se está presentando por tantos años de trabajo, las situaciones como subdivisión predial, estrategias de gestión del suelo y financiación están haciendo que el proyecto del plan parcial se esté incurriendo en una complicación. Es necesario encontrar soluciones a la complejidad del proceso, con una acción sostenida como la que se ha tenido

4.4. Conclusiones – síntesis del análisis de actores

A continuación, se hace una recopilación de problemas que se recopilaron de las investigaciones analizadas, y así encontrar con el mismo método las que tienen una prevalencia más importante para la consecución del plan parcial de renovación urbana por parte de la institucionalidad.

En este aparte como se había anunciado se utilizó el método de MICMAC, para enfocar las conclusiones, a partir de la lectura de las investigaciones, se realiza un listado de variables que los actores han considerado como conflictivo a la hora de realizar la renovación urbana mediante los planes parciales. En lo que los siguientes años los actores identificados o nuevos deben trabajar para que el proyecto de renovación y los próximos que están en el área cercana al río se puedan ejecutar.

Se lograron consolidar 32 problemas que son recurrentes en la ejecución de un proyecto de plan parcial de renovación Naranjal y Arrabal y se describen a continuación.

Lista de variables Lista de variables

Nº	Label largo	Label Corto	Descripción	Tema
1	Sentido de pertenencia	Pertenenci	La posibilidad de localizar un grupo. Una realidad grupal que abarque	Social

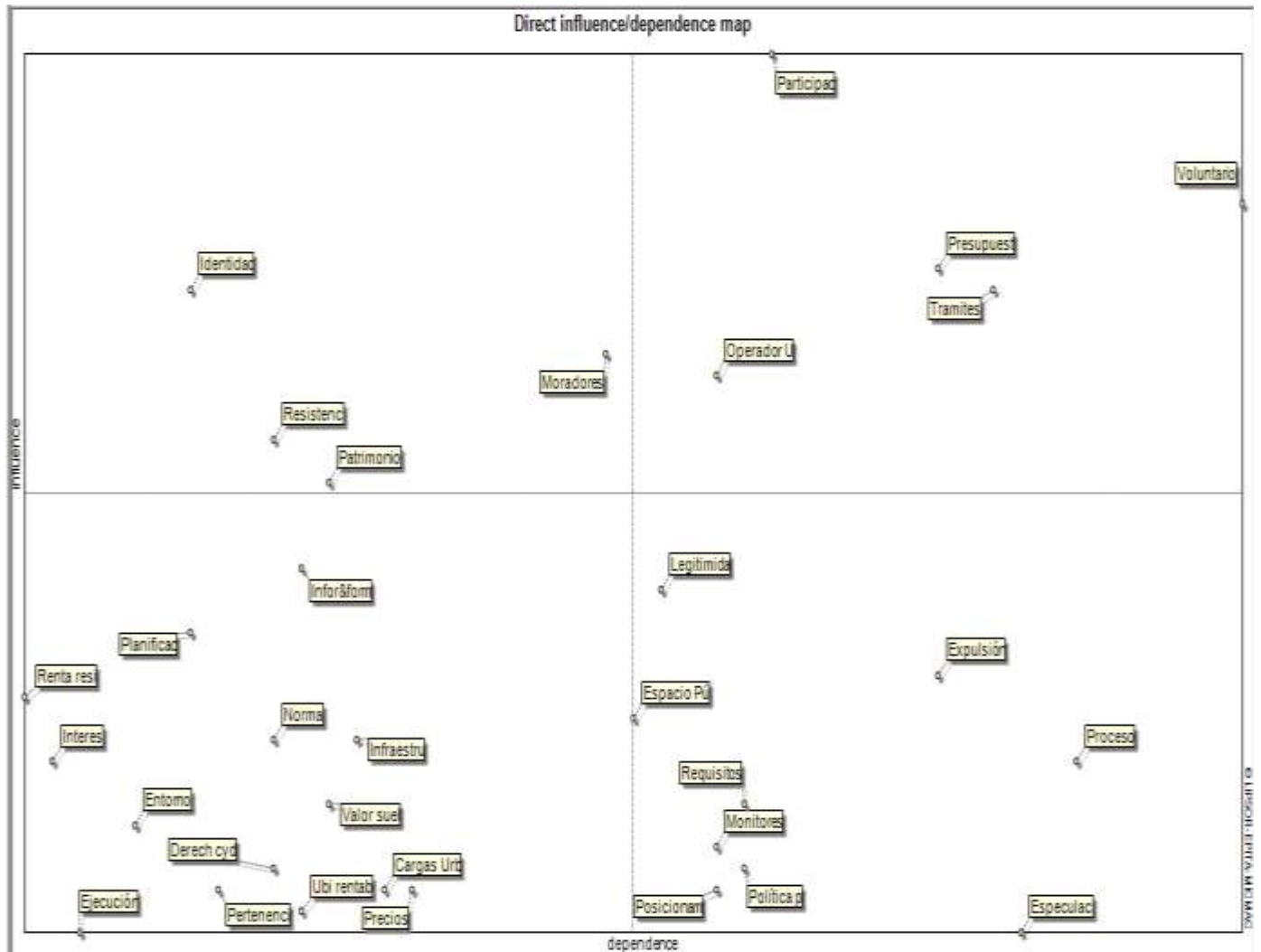
N°	Label largo	Label Corto	Descripción	Tema
			biografías individuales es, pues, condición de la identidad del individuo.	
2	Desmantelamiento informal y formal	Infor&form	La superposición de los procesos de urbanización formal e informal en la construcción de proyectos de gran escala.	Social
3	Cuidado del Patrimonio	Patrimonio	El patrimonio material e inmaterial como una construcción colectiva.	Social
4	Identidad	Identidad	Los problemas de identidad sólo pueden plantearse con sentido, mientras las sociedades estén comprendidas en un mundo vivencial simbólicamente construido y normativamente comprensible. parece que la idea de una identidad a escala mundial no es más que una quimera	Social
5	Resistencia	Resistenci	Resistencia contra la gentrificación y la depredación inmobiliaria.	Social
6	Participación no como prioridad	Participac	La participación no es siempre una prioridad para los moradores, ya que se ha dificultado cumplir las necesidades de la comunidad. Además después de 20 años de implementado el plan parcial la comunidad ha tenido altas expectativas.	Social
7	Protección Moradores	Moradores	La protección a moradores siempre ha sido una prioridad para realizar acciones urbanas, sin embargo, las dificultades se presentan porque las expectativas de cumplir todas las solicitudes a lo largo del tiempo se complican porque la prioridad es el cumplimiento del plan parcial.	Social
8	Voluntariedad participación	Voluntario	Se ha descubierto que la participación de los habitantes ha disminuido en las reuniones y en los acuerdos.	Social
9	Interés por el plan parcial	Interés	Interés porque se concrete el plan parcial para cumplir con las expectativas de los actores.	Social
10	Expulsión personas vulnerables	Expulsión	Se pueden presentar y efectivamente se presentó la expulsión de personas vulnerables.	Social
11	Legitimidad público y privado	Legitimida	Realizar la renovación urbana y los planes parciales de renovación se pueden hacer de diferentes maneras combinando lo público o lo privado. Estas pujas pueden lograr beneficios o complicaciones.	Institucional
12	Planificación	Planificac	La planificación es una parte importante de la política pública, de vital importancia para el éxito del plan parcial.	Institucional
13	Análisis del Entorno	Entorno	Identificando las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas en cualquier situación.	Institucional
14	Proceso Institucional engoroso	Proceso	La realización de los planes parciales de renovación urbana se ha caracterizado por tener diferentes pasos que hacen engoroso la ejecución del proceso.	Institucional
15	Tramites excesivos plan parcial	Tramites	Se han comprobado en diferentes investigaciones que la cantidad de tramites en un proceso de plan parcial de renovación urbana pueden llegar a generar desincentivos para la realización en la gestión.	Institucional
16	Disponibilidad presupuesto	Presupuest	La disponibilidad en el presupuesto en un municipio es decisiva para la implementación de un plan	Institucional

N°	Label largo	Label Corto	Descripción	Tema
			parcial, demuestra la voluntad política del mundo. Por ejemplo, en la construcción de redes que habiliten el lugar para la nueva población y esto no se incluya como una carga que puede ser inmanejable por el desarrollador.	
17	Operador urbano ineficiente	Operador U	En el caso del plan parcial de Arrabal y Naranjal el operador urbano es la EDU, aunque tiene deficiencias es muy importante su gestión para la consecución del plan parcial.	Institucional
18	Creación política pública renovación urbana	Política p	La creación de una política pública integral de manera nacional y local incluiría indicadores.	Institucional
19	Los monitores del expediente no existen, no datos libres	Monitores	Al no tener indicadores claros en cada plan parcial de renovación, el monitoreo de cada una de las obligaciones no se hace de manera expedita, no se realiza un control del mismo.	Institucional
20	Posicionamiento del proyecto	Posicionam	A la institucionalidad le interesa realizar un posicionamiento del plan parcial para que varios actores se interesen y participen.	Institucional
21	Mecanismos para recuperar aumentos de valor del suelo	Valor suel	Los mecanismos para recuperar el valor del suelo hacen que este instrumento sea importante dentro de los intereses de la ciudad.	Institucional
22	Posibilidades de financiar la infraestructura	Infraestructu	Tanto el sector público como el privado deben priorizar la inversión para financiar la infraestructura en un plan parcial de renovación urbana.	Institucional
23	Requisitos flexibles	Requisitos	La no existencia de requisitos flexibles dentro del plan parcial, hacen que el instrumento sea bastante rígido e imposible de cumplir.	Institucional
24	No entendimiento de la norma	Norma	Las normas son la construcción de las sociedades, pero particularmente la de renovación urbana, tiene demasiados decretos reglamentarios.	Urbanos
25	Productividad cargas urbanas	Cargas Urb	Las cargas urbanas están presentes en todos los planes parciales, la realización de los mismos es un reto lograr el 100% de dichas cargas.	Urbanos
26	El espacio público en el proyecto	Espacio Pú	El diseño y la construcción del espacio público son variables importantes dentro de la negociación.	Urbanos
27	Especulación Inmobiliaria	Especulaci	En un proceso de renovación urbana es común que se presente la especulación inmobiliaria.	Urbanos
28	Control urbano de precios	Precios	Precios en los inmuebles y precio en las nuevas unidades habitacionales.	Urbanos
29	Ubicaciones rentables	Ubi rentab	Ubicación rentable dentro del proyecto de plan parcial de renovación urbana.	Urbanos
30	Derechos de construcción y desarrollo	Derech cyd	Se les entrega a los promotores derechos de construcción y desarrollo como incentivos dentro del plan parcial de renovación urbana.	Urbanos
31	Ejecución	Ejecución	La ejecución de la política pública.	Urbanos
32	Renta residual	Renta resi	Los cambios de normativas controlando por disponibilidad de infra-estructura pública	Urbanos

Fuente: Realización propia

El siguiente gráfico muestra de los problemas que se han identificado son una determinante como complicación para la renovación urbana por parte de la institucionalidad del municipio. Se muestran las influencias y dependencias de cada uno después de la calificación que le entregó la autora del documento.

Gráfico. Influencia y dependencia de las variables tomadas por las investigaciones como problemáticas.



Fuente: Realización propia del resultado del software Micmac de la suite Lipsor.

Las variables que se presentan como las que debería prestarle mayor atención a la institucionalidad del municipio de Medellín para lograr el objetivo del plan parcial Naranjal y Arrabal, son las complicaciones que se ha tenido con el operador urbano con voluntad política, pero con una baja capacidad para la toma de decisiones y con una disponibilidad presupuestal

limitada. En adelante es necesario un convenio marco con otras entidades municipales para viabilizar lo más rápido posible las siguientes unidades de gestión, pero aún más importante la realización del espacio público, equipamiento y cesiones contempladas.

La cantidad de trámites que debe realizar un promotor que decida realizar alguna de las actuaciones urbanística es desgastante. La aplicación de la ley anti tramites y la que se aprobó en junio de 2020 el Congreso de la República, debe revisarse su aplicabilidad en los proyectos urbanos. Es desgastante tanto para la institucionalidad como para el promotor, aunque el sector público los pide como soporte en caso que la Contraloría Departamental o Nacional o la Procuraduría General lo requiera. Pero el municipio debe adelantarse en este aspecto para que los documentos puedan ser consultados por cualquiera entidad y no deban ser radicados individualmente.

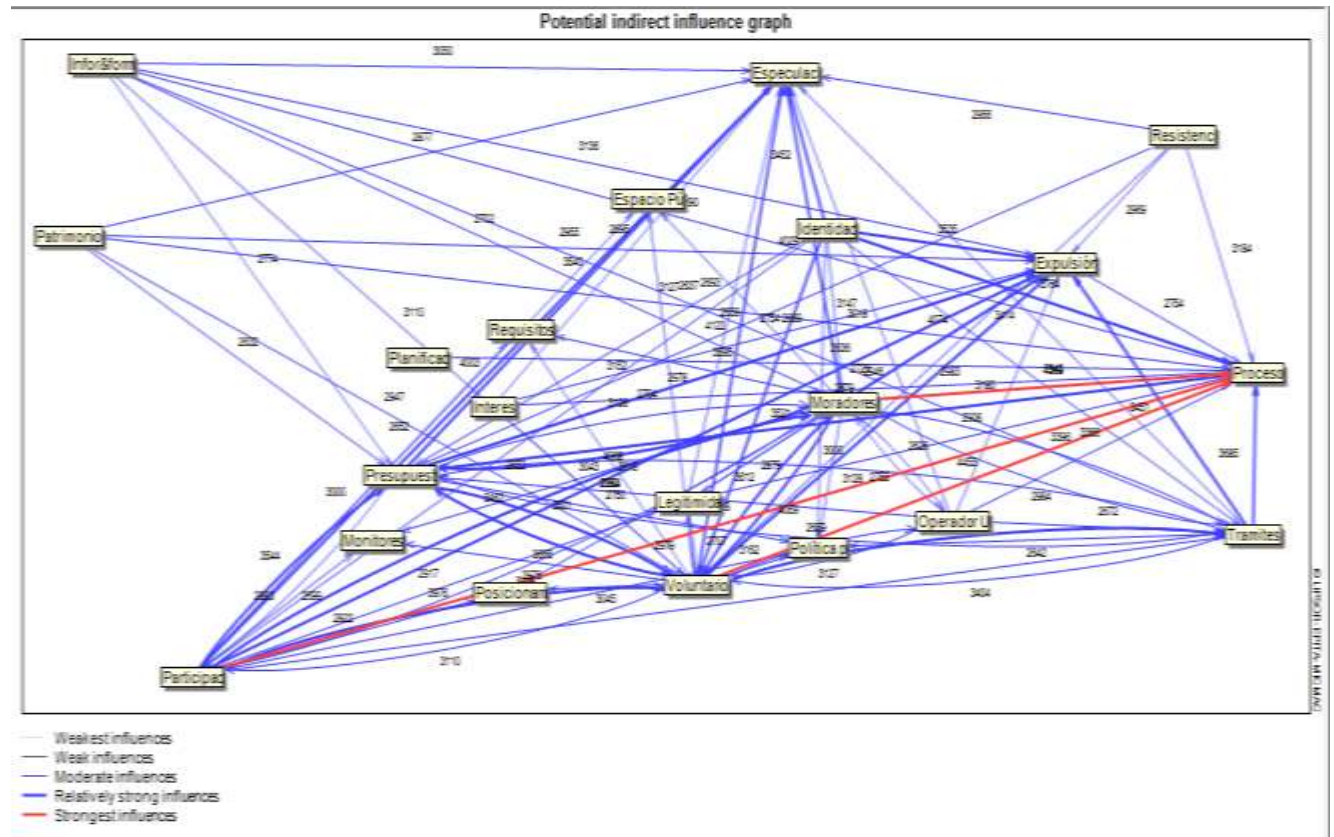
La disponibilidad presupuestal debe responder a la prioridad que se tiene para que suceda el plan parcial, aunque se han invertido más de 11 mil millones. Este debe ser recurrente en por lo menos los próximos 5 años si se quiere que este proyecto siga el curso que lleva y así lograr que las 8 UAU se realicen.

La participación y la voluntad ha sido difícil su materialización por parte de la EDU, se convocan reuniones con la comunidad, pero los moradores han perdido el ímpetu por asistir y participar ya que han sido años en desgaste. La acción de participar en un proceso de planeación muy importante, pero cuando las promesas se cumplen y no se diluyen en el tiempo. Al igual la compra de algunos predios de las unidades 2 y 3 por el operador urbano –EDU disminuye la participación por ser el comprador mayoritario.

El morador parece ya no importarle las reuniones con la institucionalidad, aunque la inclusión del nuevo decreto, con las compensaciones si se utilización los instrumentos de asociaciones entre otras genera incentivos, o capital semilla para generar nuevos desarrollos productivos, ya que en el sector no se pueden desarrollar.

Las variables económicas son un factor decisivo, ya se creó una necesidad que la zona debe ser modificado, se ha incurrido en especulación del suelo, desprendimiento del lugar por parte de los arrendatarios y propietarios. Las negociaciones deben comenzar muy rápidamente en las otras unidades con el promotor y/o desarrollador.

A continuación, las influencias indirectas, que muestran que aspectos podrían beneficiar al sector público a tomar una decisión para priorizar las acciones siguientes dentro del futuro del proyecto.



El tránsito de la norma ha generado que el posicionamiento del proyecto sea de difícil explicación a los promotores, los ajustes a la estrategia del plan parcial hacen que sea acorde con las oportunidades, pero la voluntariedad de la participación no se está realizando.

En definitiva, la definición de los actores, objetivos y dificultades hace que la EDU y la administración municipal coordine con los diferentes actores, por medio de un convenio interinstitucional o acciones que han funcionado en el pasado para seguir continuando.

La constitución del fideicomiso y la designación del operador urbano – EDU en el plan parcial, ha generado que el esquema financiero se realice y el marco de administración y pagos se concrete. El contrato con la EDU y la fiduciaria central ha generado que se administren los recursos financieros, activos intangibles cuantificados representados en la gestión de predios, gestión urbana y social. El marco con fiduciaria central donde la EDU es el fideicomitente hace que los procesos se destraben fácilmente.

La importancia y aprendizajes del operador urbano, aunque se mencione como un problema es que se han logrado canales de negociación entre sector privado y público, y el conocimiento de los modelos de negociación, se ha repetido que esto no es suficiente y que debe continuarse en los años próximos.

En los diferentes análisis se ha extremado en la necesidad de presupuesto, un patrimonio autónomo como vehículo para viabilizar la gestión del plan parcial. Desafortunadamente la construcción de redes internas y externas de servicios públicos recae en el urbanizador, los cuestionamientos de una adecuación tradicional estarían bien. Sin embargo, cargas como la adecuación de la quebrada el Hueso debe ser responsabilidad de EPM por su carácter municipal y regional.

Es posible que analizando el modelo de elevación de la quebrada el Hueso, se observe que la adecuación completa de esta no deba ser un proceso celebrado por el promotor. Esto se mostró en una investigación analizada, que el valor de la tierra aumenta desproporcionado y que en este punto del dilema de cubrir los costos de infraestructura se traslade al comprador final del producto inmobiliarios. Proveer espacios públicos, equipamientos es lo deseable, pero es importante reconocer a quién se le trasladan estos costos.

El sector público en Medellín no ha considerado la renta residual como una variable importante en el plan parcial, al solicitarle los valores de avalúos de los predios de las unidades de actuación se relacionan unos realizados para la primera modificación del decreto. Esto juega en contravía del plan parcial porque es una situación dinámica que debe incluirse en los modelos de planeación.

Es importante reconocer que las comunidades han reclamado su derecho a sus necesidades por encima del promotor. La norma superior jerarquía definió desde 1999 que el plan parcial se desarrollaría aprendiendo que las decisiones colectivas deberían contar en la planeación y comunicación asertiva.

El liderazgo institucional debe prevalecer, las entidades municipales son veedoras a partir de acuerdos colectivos en espacios de concertación, no se puede seguir marginando a la comunidad por tener la posición dominante en este momento por la compra de los predios por parte de la EDU.

El reconocimiento de los actos administrativos en los que se hace un cambio en el plan parcial cada 10 años ha mostrado un avance en el entendimiento del entorno, estos instrumentos han sido en sí mismo un proceso donde se identifican los propósitos y se han incluido algunos

acuerdos con los moradores. La construcción de la ley, norma, decreto es un arreglo institucional sin igual que modifica un acuerdo anterior y lo mejora o empeora según la visión y el análisis.

Los actores institucionales viendo la incapacidad de gestión total de todas las unidades está buscando nuevas alternativas para la consecución de recursos, como son: 1. Incentivos para detonar desarrollo, instrumentos de financiación para el distrito de innovación TIF, Apalancamiento para construcción de redes de servicios públicos en renovación, cargas progresivas metodología para el pago progresivo de cargas con incentivos para el desarrollo; modificación del macro proyecto del río y finalmente ajustes a los planes parciales (Concejo de Medellín, 2018).

Es conocido por las investigaciones analizadas que el desarrollador captura más beneficios de los que le corresponden un 5% más, los propietarios en el plan parcial Naranjal y Arrabal vendieron sus predios y no están participando en los beneficios que podría traer el proyecto en un futuro, mediante una baja transacción. Aunque los beneficios no son significativos para ellos, más allá del valor que podrían aportar en la tierra, por eso puede ser la mejor opción que la EDU realice lo que ha venido haciendo utilizando los mecanismos legales para obtener dichos predios.

En el transcurso del capítulo vimos las tensiones de los intereses de los actores institucionales, colectivos, privados, moradores, inversionistas, que afectan las decisiones del sector público. Para los funcionarios se muestra como un gran problema la gestión de controlar, medir y entender las necesidades de cada actor, si se siguiera un componente social recurrente, estable sin promesas inconclusas el proyecto inmobiliario hubiera tenido un resultado. Es hora que la administración municipal ponga sus cartas y comunique de la mejor manera todo el proyecto, que se puede entregar y en qué se puede ceder. No se puede seguir en el terreno de la desconfianza e incertidumbre es hora que la EDU haga un balance de lo que se podrá lograr y cumplir en la búsqueda de esas 8 UAU.

A partir del análisis se puede concluir que una de las variables más complicadas en el plan parcial Naranjal y Arrabal que no se ha tenido en cuenta en su medición es el “tiempo”, los 20 años juegan en contra de la institucionalidad, aunque al parecer ha generado diferentes estrategias para su realización, se está muy lejos de cumplir lo pactado por este plan parcial de renovación urbana.

En las diferentes intervenciones de la EDU se ve un afán por corroborar que se han involucrado en todo el proceso a los moradores, es difícil de medir ya que no se tiene indicadores de cumplimiento en cada dimensión. Pero al final del proceso si es que se llega a este punto, se sabrán cuántas personas que fueron moradores iniciales lograron adquirir una vivienda o los comerciantes arrendatarios y dueños obtuvieron una calidad de vida mejor. Se hace de vital importancia que el municipio de Medellín genere indicadores de éxito de cada plan parcial de renovación urbana, en especial el Naranjal y Arrabal

En definitiva del análisis de actores se puede concluir, que este debe ser realizado de nuevo en el momento que se empiecen a ejecutar las unidades 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8. Ya que es persistente una débil coordinación institucional a pesar de todos los éxitos que se han mencionados, se deben modificar los decretos para que el operador urbano tenga más obligaciones y no pueda incurrir en alguno delito por extralimitación de funciones, el actor privado debe quedar lejos de solucionar las externalidades que tiene este complejo plan de desarrollo, se requiere una reglamentación clara en el suelo de renovación urbana, el municipio debe considerar la realización de una norma para evitar la gentrificación, ya que en este plan de desarrollo no se consideró como un problema real y es un hecho sin discusión, debe modificar la cantidad de trámites asociados a la renovación urbana para hacerlo más expedito.

El municipio se encuentra interesado en la consecución del plan BIO 2030, en donde claramente la discusión es el río Medellín. Para esto debió crear una entidad de control y vigilancia de las metas trazadas.

Un método para la toma de decisiones por parte de la institucionalidad mejoraría la coordinación, las metas deben tener un inicio y un posible cumplimiento. En el plan parcial no se han determinado las metas para la realización de los diferentes elementos, se celebra la realización de una actuación, pero un espacio urbano no puede estar tanto tiempo a la deriva de asimetrías en la información que generan grandes incertidumbres en los actores.

Se hace de vital importancia un esquema urbano que integre el sector inmobiliario y financiero con alternativas, pero sin asimetrías en la información. La administración municipal debe realizar una revisión para el cumplimiento de metas en todos los aspectos del plan parcial (espacio público, vías, equipamientos, zonas de manejo), sin una política de incentivos es muy difícil que los actores empiecen a trabajar todos para el objetivo mayor.

Es importante que se estimule el capital privado, buscando reducir la incertidumbre para así buscar un objetivo que ha buscado la institucionalidad en los últimos años y es efectuar las diferentes actuaciones públicas que materialicen los proyectos integrales del río Medellín.

Finalmente, se encontró en la definición de los actores y los problemas para lograr constituir el plan parcial son los mecanismos de control que tiene la institucionalidad, no se ha avanzado en la realización de las cargas urbanas tan importantes para mostrarle otra perspectiva a los ciudadanos, esto por falta de articulación institucional y por no estar terminadas las unidades de actuación.

Existen vacíos normativos para tratar las obligaciones de los moradores, sin existir una planificación intermedia los absolutos son los que determina que se realiza y el cómo. Existe una concepción tanto de la institucionalidad como de la comunidad que el plan parcial Naranjal y Arrabal lo cambiará todo en un sector con vulnerabilidad y obsolescencia. En definitiva, no hay una real confluencia de los actores ni institucionales, ni privados, lo que está generado que los privados no inviertan en el proyecto.

Capítulo 5: Análisis del discurso leyes y medios de comunicación

La ley como instrumento político (Foucault, El sujeto y el poder, 1988), en el siguiente capítulo se realizará un análisis del discurso planteado desde los decretos con carácter de ley, las leyes, los planes de ordenamiento territorial, los acuerdos municipales y en general desde un marco jurídico. Y también se analiza la prensa escrita como otra fuente de un actor denominado el cuarto poder. La autora del documento ha trabajado por más de cinco años con el Congreso de la República y el Concejo de Bogotá y como parte de su aprendizaje se ha encontrado que en la construcción de las nuevas normas y leyes los sectores realizan análisis de la efectividad de las normas mediante los marcos normativos (o distinguir todas las normas relacionadas con un tema) y así encontrar los vacíos de las mismas. O se modifican de una manera menos técnicas y es bajo la necesidad de un sector determinado que realiza lobby para cambiarlas.

“La investigación crítica del discurso parte del concepto de análisis crítico. Un análisis crítico tiene como objetivo fundamental el de evidenciar a través del análisis del discurso problemas sociales y políticos. No es nuestro interés ocuparnos de aplicar un modelo o una teoría o validar un paradigma, nuestro interés es evidenciar los problemas sociales como el poder y la desigualdad a través del discurso” (Dijk T. V., 1994).

El objetivo de este aparte es sintetizar el discurso de la renovación urbana que se puede encontrar en las leyes, en los CONPES, los acuerdos municipales de ordenamiento territorial y de la prensa o medios de comunicación como el cuarto poder independiente de los estados nación. La idea es encontrar la narrativa, la posición y el tono de estos documentos para saber a partir del análisis a que le apunta la renovación urbana en Colombia. La pregunta por responder es ¿qué visión tienen los documentos de política pública que constituye la renovación urbana en el país?

La parte inicial muestra una recopilación de las diferentes normas, en donde se incluyen los artículos referentes a cada una, esto se asemeja a un marco conceptual, pero de carácter

normativo. Esto tiene valor para determinar cuál ha sido el recorrido en este tema del país y de la ciudad determinada al análisis.

En la segunda sección del marco normativo se analiza las leyes, normas, CONPES y noticias escogidas por hablar de renovación urbana y del plan parcial Naranjal y Arrabal en un software que utiliza las palabras como una unidad, el software usado es MAXQDA 2020 combina métodos de análisis: primero se cargan los documentos que analizaran por el programa, en este caso fueron 45. Discriminadas entre leyes y CONPES (14 documentos) y medios, en el caso de las noticias se incluyeron 31 (de los medios Revista Semana 4, El Colombiano 13, El Tiempo 5, el Nuevo Siglo 1, Portafolio 1, Las2orillas 1, Kienyke 1, el País 1, El Espectador 2, Dinero 1, Tele Medellín 1). Al correr estos datos se crean variables (mirar tabla), estas variables realizadas por el programa son muy útiles para el análisis del discurso y lo que llama Van Dijk la súper estructura de los textos.

El programa arroja las combinaciones mediante datos que muestran las frecuencias numéricas del conteo de palabras, el conteo de combinaciones y los ya mencionados. Para esto se utiliza una técnica que usaba la autora del documento en la Misión de Observación Electoral, revisando las atipicidades en la participación electoral y violencia política en Colombia. Que consiste que a partir de una base de datos con una misma combinación por ejemplo con la variable “combinación de palabras” tomar de todos los datos las variables de promedio en los datos y la desviación estándar de los mismos. Para esto se sacan rangos, sumando inicialmente el promedio y la desviación estándar una vez y a ese resultado se le suma la desviación estándar, hasta cuatro veces, en los rangos más altos es lo que se considera una atipicidad que arrojó el programa y lo que se determina en las siguientes páginas.

En el análisis de las políticas públicas en su formulación que es el caso cuando se proyecta o se formula la ley, el decreto o el CONPES por parte de la institucionalidad se muestra que uno de los problemas que busca mejorar para la generación y la habilitación del suelo para las operaciones urbanas de renovación y re densificación como se puede verificar en el CONPES 3583 2009 (DNP, CONPES 3583, 2009), esta es la tesis que busca comprobar el marco jurídico a continuación desarrollado.

Como se ve en la tabla anterior la fijación en la agenda es un aspecto del ciclo de la política pública, en este aparte se revisa lo que dicen los medios de comunicación referente a los planes parciales y a la renovación urbana.

Tabla 20. Métodos, textos y datos usados.

Método	Textos usados	Datos usados
Estudio cuantitativo de las representaciones discursivas de la normatividad nacional referente a la renovación urbana	Ley 9 de 1989, Carta Política de 1991, Ley 388 de 1997, Ley 788 de 2020, Ley 1151 de 2007, Ley 1537 de 2018. Decreto 879 de 1998, Decreto 2755 de 2003, Decreto 3260 de 2003, Decreto 1310 de 2012, Decreto 075 de 2013, Decreto 1077 de 2015. Conpes 3305 de 2004, Conpes 3583 de 2009.	- Conteo de palabras - Relación de palabras
Estudio cuantitativo de las representaciones discursivas de la prensa escrita en texto que hablan sobre renovación urbana	31 noticas periodísticas Revisar Anexos 4 de la revista Semana. 13 del periódico el colombiano-Medellín. 5 del periódico El tiempo. 1 del nuevo siglo 1 de portafolio. 1 de las2orillas 1 del país de Cali. 1 El espectador 1 dinero 1 tele Medellín.	- Conteo de palabras - Relación de palabras

Fuente: Elaboración propia

5.1. La narrativa de las leyes

Inicialmente se realiza el marco normativo de la renovación urbana en Colombia para analizar la macro estructura de los diferentes textos como las macro reglas del conocimiento que sigue la renovación urbana (Dijk T. V., 1990, pág. 58), a continuación se realiza una forma de análisis del discurso, el resumen que “define subjetivamente la información importante: diferenciada por sustancia, el objetivo final del texto” (Dijk T. V., 1990, pág. 59), esto se hace necesario para el entendimiento local en el nivel micro que son los casos de decretos municipales. Es decir que a partir lo que regula la nación los municipios deben acoger las leyes y los decretos ley.

5.1.1. Marco jurídico de la renovación urbana.

La Ley 9 de 1989, introduce al concepto en el artículo 36, el poder enajenar inmuebles en proyectos de renovación urbana, en el artículo 39, se incluye la protección a moradores; artículo 77, dispone que se podrá hacer renovación urbana en el reajuste de tierras, integración inmobiliaria, acuerdos de asociación, contratos de sociedad, compraventa, expropiación. Se da la posibilidad de enajenar y realizar la renovación urbana en los instrumentos de planificación pero lo más decisivo fue el inicio de la protección de los moradores (Congreso de la República, 1989).

Con la llegada de la Carta Política de 1991 se incluyó la descentralización y autonomía de las entidades territoriales, para que cada municipio fuera el tomador de sus decisiones en cada territorio, pero siempre de la mano del gobierno central. Pero aún más importante fue la inserción que Colombia es un estado social democrático y participativo. Este mandato de la constitución es el que debe guiar las acciones de las intervenciones en los municipios (Congreso de la República, 1991).

El artículo 58 de la Constitución Política de Colombia, da el marco de los derechos en el territorio, se garantiza la propiedad privada, igualmente la utilidad pública e interés social, que no debe resultar en conflicto de los derechos particulares, literal en la constitución se expone que el interés privado deberá ceder al interés público o social (Congreso de la República, 1991).

La Carta Política en su artículo 79, expone el derecho a gozar en ambiente sano, conservar las áreas de especial importancia ecológica. Es un derecho colectivo que debe respetarse en los cambios realizados en las diferentes ciudades y priorizándolo. En el artículo 82, se decreta la protección de la integridad del espacio público destinado al uso común (Congreso de la República, 1991).

La Ley 388 de 1997, incluye en el artículo 2, que trata sobre los principios que Colombia debe incluir en su ordenamiento territorial la función pública, la prevalencia del interés general sobre el particular y la distribución equitativa de las cargas y los beneficios. Estos principios deben ser regulados mediante la descentralización y el poder municipal de cada entidad territorial. En el artículo 4 incluye la participación democrática como necesaria para el ejercicio de las diferentes actividades relacionadas con las acciones urbanísticas.

Ley 388 de 1997, en el artículo 19 reconoce los planes parciales de renovación urbana, en el artículo 27 se muestra el ¿cómo? Se debe realizar un Plan Parcial de Renovación Urbana;

en el artículo 28 relaciona la vigencia y la revisión de los planes parciales y la de los planes de ordenamiento territorial depende de proyectos de renovación urbana. En el artículo 37, se incluye que el espacio público en actuaciones urbanísticas para tratamiento de renovación que deberá señalar su factibilidad. Artículo 39 muestra que la renovación urbana se podrá realizar en las unidades de actuación urbanística, en el artículo 58 regula los motivos de utilidad pública se puede declarar renovación urbana (en el reajuste de tierras y la integración inmobiliaria); artículo 61 se incluye la concurrencia de terceros (sector privado como el público). El artículo 85 relaciona la participación de plusvalía en los macro proyectos de renovación urbana. Finalmente, en el artículo 92, el componente urbano de los planes de ordenamiento territorial deberá definir porcentajes mínimos de suelo únicamente en los predios regulados por el tratamiento de renovación urbana en la modalidad de redesarrollo (Congreso de la República, 1997).

El Decreto Nacional 879 de 1998, fue un decreto ley que regía a nivel nacional, realizó la reglamentación en lo referente a normas de ordenamiento territorial municipal y distrital y a los planes de ordenamiento territorial (Congreso de la República, 1998). Reglamenta la presentación de los planes de ordenamiento territorial, en el artículo 20, se incluye que el acuerdo del plan debe tener distintos tratamientos o potencialidades en renovación urbana y conservación.

En la Ley 788 de 2002, se expidieron normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial, así es como, se entregan exenciones tributarias a los servicios hoteleros que generen remodelaciones de los predios, además está exento, igualmente, el artículo 18 que define la utilidad en la enajenación de los predios de utilidad pública, incluyó una exención del impuesto de la renta para la enajenación de predios destinados a la renovación urbana.

“La utilidad en la enajenación de predios destinados a fines de utilidad pública a que se refieren los literales b) y c) del artículo 58 de la Ley 388 de 1997 que hayan sido aportados a patrimonios autónomos que se creen con esta finalidad exclusiva, por un término igual a la ejecución del proyecto y su liquidación, sin que exceda en ningún caso de diez (10) años. También gozarán de esta exención los patrimonios autónomos indicados”. (Congreso de la República, 2002).

El decreto 2755 de 2003, es el cual reglamente la Ley 788 de 2002, la cual determina rentas exentas en su artículo 18 del impuesto de renta a las utilidades que se surtan de los inmuebles resultantes de la ejecución de proyectos de renovación urbana, siempre que exista la condición que se aporten patrimonios autónomos constituidos para esa finalidad. La exención se surtirá en un

término igual a la ejecución del proyecto, pero tiene un límite de 10 años, sin ser prorrogables (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2003).

El CONPES 3260 de 2003, desarrolla la política pública de desarrollo urbano, dirigido a gestionar proyectos urbanísticos asociados a los sistemas de transporte masivo, promover la renovación urbana particularmente a través de la identificación, formulación e implementación de planes parciales, o derechos de suelo en superficie, Gestionar los proyectos urbanísticos asociados a los SITM que promuevan la renovación urbana, particularmente a través de la identificación, formulación e implementación de planes parciales. (DNP, DNP- CONPES 3260, 2003, pág. 34).

En el CONPES 3305 de 2004 lineamientos para impulsar la renovación urbana para atender la demanda de suelo urbano para vivienda social y optimizar zonas consolidadas, reconocía la necesidad de crear incentivos para que el subsidio familiar de vivienda y los recursos de promoción de oferta de las cajas de compensación que se aplican a proyectos de renovación o re densificación urbana, establece lineamientos para impulsar la renovación urbana, con miras a atender la demanda de suelo urbano para vivienda social y optimizar las zonas consolidadas urbanas. Además, identificó que existe un cuello de botella para manejar los precios del suelo (metodología de avalúos en el tipo de proyectos a desarrollar) (DNP, CONPES 3305, 2004).

Para fortalecer la renovación urbana se propone la vivienda mediante incentivos para el subsidio familiar y recursos de la Cajas de vivienda, en el suelo urbano el Ministerio de vivienda desarrollo territorial prestará asistencia técnica a los municipios para formulación de proyectos, gestión inmobiliaria creando una línea especial para la gerencia de proyectos inmobiliarios, avalúos revisando la metodología, servicios públicos para inversiones en infraestructura, acueducto y alcantarillado y financiación mediante FINDETER y finalmente la política de arrendamiento de vivienda (DNP, CONPES 3305, 2004, pág. 14).

La Ley 1151 de 2007, por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010. declarada exequible por la Corte Constitucional, en sentencia C-461 de 2008, incluyó en su artículo 86 (El presente artículo es modificado es reglamentado por el decreto nacional 4466 de 2007. En el decreto nacional 4466 de 2007, en su artículo 2, se incluye “El subsidio familiar de vivienda de interés social urbano otorgado por el Fondo Nacional de Vivienda con cargo a los recursos del Presupuesto Nacional, sólo podrá aplicarse en soluciones de vivienda de interés social prioritario. La anterior limitación no se aplicará en el caso de inversiones en macro proyectos de interés social

nacional, en programas de subsidio familiar de vivienda urbana en especie y en proyectos de vivienda de interés social en zonas con tratamiento de renovación urbana, de conformidad con lo señalado en el artículo 86 de la Ley 1151 de 2007”), que en la ejecución de proyectos de vivienda de interés social (artículo derogado por el artículo 276 de la Ley 1450 de 2011), tenían el fin de estimular la vivienda a las poblaciones más vulnerables, las entidades públicas y los entes territoriales solo pueden invertir recursos en VIP. Con una exclusión de macro proyectos de interés social nacional (DNP, Congreso de la República, 2007).

En el CONPES 3583 de 2009, “lineamientos de política y consolidación de los instrumentos para la habilitación del suelo y generación de oferta de vivienda”, el objetivo es promover procesos de renovación urbana como instrumento para el mejoramiento físico, social y ambiental de las áreas centrales de las ciudades para generar oferta de vivienda (DNP, CONPES 3305, 2004). El CONPES reconoce los problemas que enfrenta la renovación y la re densificación urbana por los altos precios de suelo en estas áreas de tratamiento, se menciona que existen instrumentos creados por ley para recuperar el incremento de precios de suelo por el anuncio de utilidad pública. Examinó que los proyectos VIS de renovación enfrentan el problema de altos precios del suelo, altos costos por los cambios de infraestructura, difícil aplicación en la metodología en los avalúos, técnicas para aplicar realmente los instrumentos de gestión y financiación de la ley 388 de 1997 (DNP, CONPES 3583, 2009).

“Los proyectos de renovación y redensificación urbana presentan dificultades para su implementación debido a los altos precios del suelo en las áreas objeto del tratamiento de renovación urbana. Así mismo, no ha habido un desarrollo claro en la implementación de los instrumentos creados por la ley para controlar y recuperar el incremento en los precios del suelo generado por el anuncio de los proyectos de utilidad pública que promueva la administración, así como otros instrumentos para controlar los precios del suelo en proyectos de renovación urbana” (DNP, CONPES 3583, 2009, pág. 15).

El decreto 798 de 2010 reglamenta parcialmente la Ley 1083 de 2006, se dispone de estándares para el desarrollo de la vivienda, los equipamientos, los espacios públicos y el sistema de movilidad. (Ministerio del interior y justicia, 2010).

La Ley 1537 de 2012, es por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones, uno de los objetos de la ley era establecer instrumentos para la planeación, promoción y financiamiento del desarrollo territorial y la renovación urbana, se incentiva para promover la construcción de VIS y VIP en el desarrollo de proyectos de renovación urbana, se incluye en el artículo 37, que los contratos de

leasing de VIS y VIP para renovación urbana se podrán ceder a sociedades administradoras (República, 2012).

El decreto 1310 de 2012 incluye la figura de los macro proyectos de interés social nacional, se contempla además la habilitación de suelo para macro proyectos para construcción de vivienda en tratamiento de renovación modalidad desarrollo; la definición de renovación urbana modalidad de redesarrollo también hace parte de esta norma (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2012).

El decreto 075 de 2013 es sin duda es uno de los más completos en el tema de la vivienda social y la renovación urbana, es la antesala para que se generara el decreto compilatorio 1077 de 2015, tiene definiciones de tratamiento de renovación urbana, tratamiento de renovación urbana modalidad de reactivación, se podrá definir programas hasta 135 SMLMV, sin exceder los 135 SMLMV, además reglamentó los porcentajes mínimos de suelo para VIS y VIP, artículo 8 numeral 3. Incluye un aspecto muy importante, el deseo del modelo de los requisitos de los programas y/o proyectos de renovación urbana que recogen desde temas ambientales, hasta la construcción de equipamientos, en el artículo 1 de definiciones (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio , 2013).

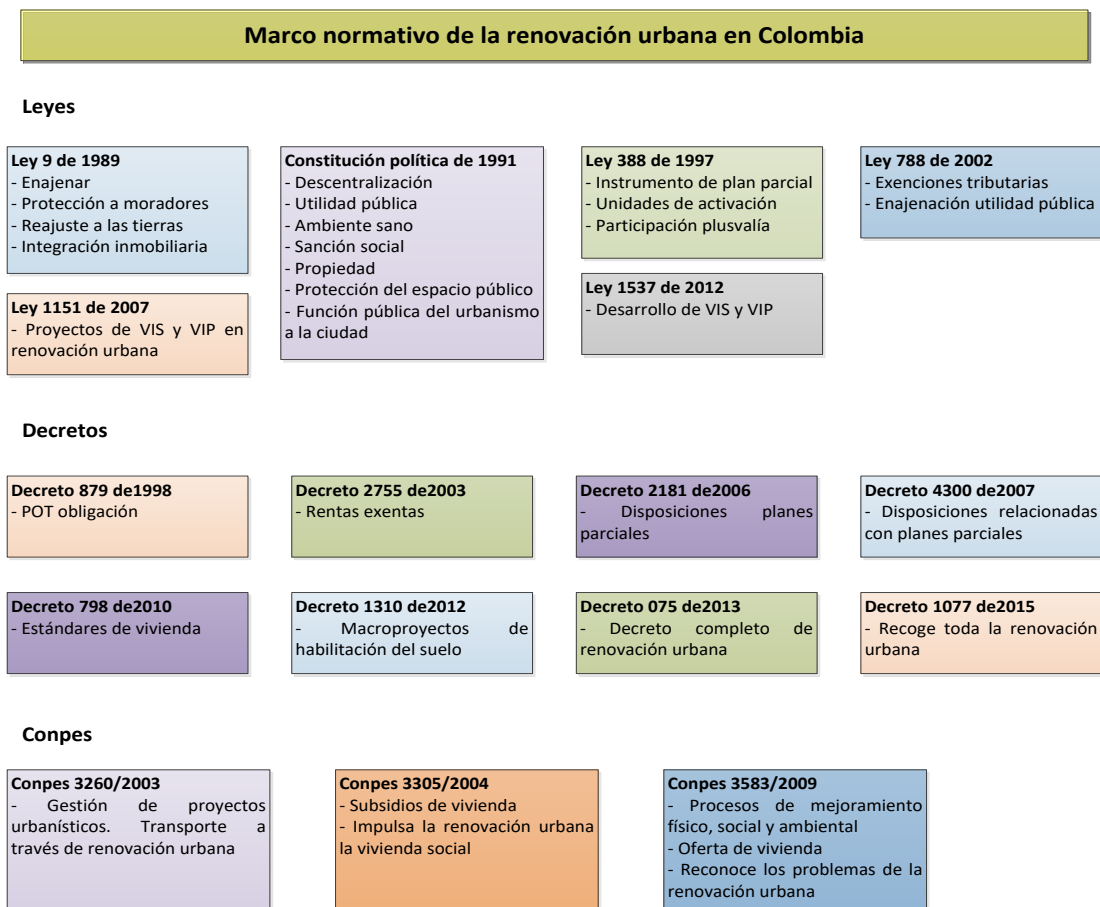
En el decreto 1077 de 2015 En el artículo 2.1.1.1.1.8, en el valor del subsidio familiar de vivienda urbano, el monto de subsidio en adquisición de vivienda nueva era de 25 SMLMV, igualmente se busca la promoción de VIS con recursos del Fovis Artículo 2.1.1.1.6.1.10.; los recursos para promocionar la oferta (Artículo 2.1.1.1.6.1.11. En un proyecto que busque controlar la expansión urbana, reducir el consumo de suelo, apoyar la consolidación de estructura urbana, número de soluciones contempladas en el proyecto, el plazo de ejecución del proyecto con su respectivo cronograma, el monto de recurso y fecha de desembolsos.), desembolso para la promoción de la oferta (Artículo 2.1.1.1.6.1.12. los destinados a programas integrales de renovación y re densificación deberán ser integrados en un plazo no mayor a 60 meses.), aplicación del subsidio familiar de vivienda hasta por 175 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

El decreto 1077 define los tratamientos de renovación urbana, tratamiento de renovación urbana en modalidad de reactivación, tratamiento de renovación urbana en modalidad de

redesarrollo artículo 2.2.1.1 Definiciones., se incluyen los porcentajes mínimos de suelo para vivienda VIS y VIP del decreto 075 de 2013, artículo 2.2.2.1.5.2.

El decreto 1077 es compilatorio de todas las normas urbanas en el tema de renovación social, sin embargo, un aspecto muy importante, son los requisitos de la vivienda VIS y VIP que se desarrollen la renovación urbana en cualquier modalidad, lo dice explícito: promover la densificación de aquellas áreas que tengan equipamientos y servicios complementarios, prestación de servicio públicos domiciliarios con densidades y aprovechamientos, uso adecuado del ambiente y recursos naturales, proteger los lugares de conservación y protección ambiental, vincular los BICs, fomentar la rehabilitación de las edificación para usos de vivienda o para otros usos de las dinámicas económicas, articular con el sistema vial, mejorar el espacio público, garantizar equipamientos, incorporar determinantes de gestión y prevención del riesgo. (Ministerio de Vivienda, ciudad y territorio, 2015).

Gráfico 20. Marco normativo de la renovación urbana en Colombia



Fuente: Realización propia a partir del análisis del discurso de las leyes relacionadas con la renovación urbana

5.2. Análisis del discurso de las leyes y medios de comunicación con el software MAXQDA 2020

En este capítulo se busca comprender la comunicación en las políticas públicas. Inicialmente solo se iban a contemplar medios de comunicación ya que como se conoce en la comunicación política “es esencial que las medidas que se han tomado sean vinculantes y tengan fuerza para quienes van dirigidas las adapten (...) ya que los procesos que legitiman la autoridad necesitan de la comunicación” (Canel, 2006, págs. 18-19). Desde que la autora trabaja en instituciones que construyen la normatividad, también se entiende que construir las normas genera un avance en la política pública, ya que las leyes o acuerdos no son simples artículos, estos se construyen a partir de intereses, lobby de sectores económicos, políticos y sociales. En verdad las leyes tienen un proceso muy dispendioso para ser aprobadas que recobra importancia analizar su concentración en temas recurrentes.

En el anterior apartado se incluyen las diferentes leyes rectoras del problema, el mensaje que se puede sustraer de estas es la primacía de la reglamentación y el marco de las políticas de vivienda.

Además de equilibrar el poder político la cesión de información de los instrumentos de política pública que en este caso son las leyes, decretos – ley y CONPES, se analizan 31 noticias ya que se utiliza el principio “la política que hoy día no sale en los medios de comunicación no existe; la política que no aparece no existe, no se trabajó” (Canel, 2006, pág. 84).

Se realizan varios análisis con la información obtenida, el primero se corre el programa en la sección de leyes, CONPES y decretos; en segunda medida se analiza las de medios de comunicación y por últimos los planes de ordenamiento territorial de la ciudad de Medellín en lo que compete a la renovación urbana y los planes parciales de renovación urbana.

El método usado como se mencionó en la introducción de este capítulo, un análisis de las atipicidades de los datos, esto se usa en las atipicidades de los datos electorales en la participación ciudadana. Así las cosas, con datos y frecuencias se calcula los promedios y las desviaciones

estándar, después se suman el promedio y la atipicidad y así se le suman hasta cuatro veces la desviación estándar al resultado que de inicialmente del promedio y la desviación estándar (esto se puede observar en los anexos), lo que se denomina atipicidad es las palabras que tienen una frecuencia alta y después de analizar su promedio en las frecuencias de los datos y una desviación estándar se coincidieran atípicos por estar fuera de la media de los datos repetidos.

5.2.1. Análisis de la superestructura de todos los documentos analizados

Las razones por las cuales se analiza el marco normativo de la renovación urbana es para descubrir cuál era la recurrencia de los actores para realizar las leyes, normas, CONPES y en qué visión se encontraba los medios de comunicación. Desde que la autora del documento se encuentra trabajando en el Concejo de Bogotá y en el Congreso de la República ha encontrado que muy poco se legisla o se reglamenta en este tiempo de la renovación urbana.

Es evidente que en el tiempo que se ha estado en estos dos órganos uno legislativo y el otro de control y normativo el tema de la renovación urbana no ha estado en la agenda de muchos. Los actores están preocupados por unos temas específicos que muestran que el mercado, los políticos, y los gobiernos municipales se encuentran altamente preocupados.

Es difícil revisar las páginas web de las diferentes entidades para sistematizar los proyectos de ley que se han realizado para mejorar las condiciones de la renovación urbana y son pocos o nulos los esfuerzos por mejorar esta normatividad (Ver Anexo de proyectos de ley radicados del tema).

En total se corrieron 45 documentos de diferente tipo, normativos, noticias y documentos de política pública, en total se encontraron 62810 palabras (con un filtro inicial de solo los apartes que tratan de renovación urbana). En este análisis de datos que realiza el documento, se utiliza un método conocido por atipicidades en los datos, de desviaciones estándar.

Tabla 21. Método de atipicidades de datos para analizar los resultados del MAXQDA, a partir de desviaciones estándar y promedio de datos.

Método	Método
Estudio cuantitativo de las representaciones discursivas de la prensa escrita en texto que hablan sobre renovación urbana	El programa MAXQDA 2020 genera un Excel con las variables analizadas de conteo de palabras y combinación de palabras de más de 6000 registros por la cantidad de palabras que son. <ul style="list-style-type: none">- Para realizar la priorización, se utiliza el método de atipicidades estadísticas.- Con dos desviaciones estándar en adelante hasta 8 desviaciones estándar. Sumando el promedio de los datos y las desviaciones

	estándar (Esto se puede encontrar en los anexos).
--	---

Fuente: Elaboración Propia

Los resultados muestran que en las palabras más repetidas o con frecuencias más alta, están centrados en las palabras “vivienda, ciudad, proyectos, construcción, suelo” en una magnitud de 300 a 128 veces.

En frecuencias más bajas, pero igual atípicas se encuentran las palabras “social, interés, tratamiento, zonas, urbano” entre 100 a 70 repeticiones. Esto muestra un interés muy bajo por reglamentar o tener presente que la renovación urbana en un territorio específico con prioridad los temas sociales y dándole la importancia a la participación ciudadana que es un mandato constitucional.

En la siguiente sección están las palabras como “*plan parcial, sector, público, procesos, ordenamiento y espacio*”. Desafortunadamente, en donde están concentrados la narrativa de los documentos revisados es en temas espaciales. Era evidente sin incluirlo en el programa de análisis (MAXQDA 2020) que los resultados en este diagnóstico como lo denomina (Dijk T. V., 1994) de súper estructuras iban a estar enfocadas en importancia referente a la especialidad y la renovación como un problema netamente físico esto supera a los temas sociales, es concluyente que no es una prioridad para la renovación urbana en Colombia. Es urgente que se reglamente específicamente mecanismos de participación con aplicación al territorio y sus cambios de proyectos urbanos.

Gráfico 21. Nube de palabras que obtuvo el programa MAXQDA 2020, al ingresar 45 documentos.

sector correspondiente y validados técnicamente por el DNP), que confrontaron con el poder institucional, comunitario y de los diferentes actores, que responden al principio del cómo se construye la política pública en Colombia, siempre para actuar y realizar proyectos en un municipio se necesita el marco normativo como soporte.

En el programa MAXQDA 2020, se incluyeron la ley 9 de 1989, la ley 388 de 1997 y los CONPES marco descritos al inicio del capítulo. En la nube de palabras se pueden encontrar palabras como: “re densificación, mejoramiento, suelo, desarrollo, avalúos, equipamientos, instrumentos, transporte, metodología, implementación, expansión, procesos, tratamiento e inmobiliarios”. Se puede mostrar en los documentos de construcción de la política pública se presentan aspectos muy formales de la renovación urbana que involucran variables espaciales. El gran ausente sigue siendo el trabajo comunal y participativo.

Gráfico 22. Nube de palabras programa MAXQDA 2020, de los instrumentos legales.



Fuente: Análisis de palabras y análisis del discurso por el programa MAXQDA 2020 en el marco de la investigación, se utilizó el programa con cinco documentos en diciembre de 2019.

En las superestructuras de las leyes y la normativa están presente en las mismas con

atipicidades las palabras “proyectos”, “suelo”, “desarrollo”, “re densificación”, “generación de vivienda”, “procesos”, “formulación”, “gestión”, “técnico”, “asistencia”, “implementación”, “incentivos” e “instrumentos”. Era evidente que en los documentos institucionales que reglamentan la renovación urbana, en los apartes donde se trata específicamente el concepto de renovación urbana.

En la opción de análisis que entrega el programa hay la “combinación de palabras” las palabras que representan atipicidades son “re densificación, suelo para VIS, formulación, procesos de renovación, suelo para la habilitación de suelo, precios del suelo, gestión del suelo”. En esta opción son instrumentos conjugados para lograr así el marco normativo de la renovación urbana, se centra en cuestiones de suelo para la búsqueda de viviendas y un marco institucional de la renovación urbana. El programa que fue creado para análisis del discurso realiza muchas cualidades, el primero contar palabras que muestra las frecuencias en los textos de cada palabra y la combinación de palabras es más de tres palabras unidad haciendo una oración.

La otra acción son las palabras clave se pueden encontrar en la normatividad un discurso espacial, con recurrencias en “tratamientos, parámetros e indicadores, actuaciones urbanísticas, áreas de objeto de tratamiento, suelo de los proyectos, financiación para las operaciones, escala nacional, formulación de una política y de los planes parciales, zonas de tratamiento, avalúos, vivienda, vivienda de interés social, sector privado financiando, fiduciarias mercantiles”. En la única ley que aparece como una palabra clave los moradores de proyecto es en la ley 9 de 1989, que sin duda es una que piensa en los habitantes que se ven afectados en la renovación urbana (aunque en la ley 388 de 1997 también se incluye una sección de moradores, no logra tener relevancia tal comparativa con la totalidad de la norma). Por esto, la referencia de crear una norma de superior jerarquía por parte de los actores que mejore las condiciones y el hacedor de política para cumplir unos requerimientos preestablecidos de moradores. Como se puede observar en la tabla estas palabras solo son reconocidas en 5 documentos que se corrieron en el programa, con un porcentaje del 0% en los textos.

Al incluir la normatividad en el programa de análisis de datos se podría soportar que la preocupación ha sido de reglamentación del suelo y búsqueda de financiación para buscar la consecución de viviendas. Sin duda las normas se han vuelto obsoletas dentro del contexto de los planes parciales de renovación.

Es natural la necesidad de las leyes y los decretos de reglamentar la realización de la vivienda a partir de esta normatividad sin embargo la existencia excesiva para saber cómo actuar por parte de las entidades territoriales respecto a los inmuebles, desarrollos, el suelo, las normas, construcciones hace que los marcos legales de otros asuntos del territorio queden relegados u olvidados como es los usos para industrias.

Aunque se menciona los moradores en la ley 9 de 1989 y en la ley 388 de 1997, el tema tiene un gran vacío legal. Solo se menciona la necesidad de realizar la interacción con los mismos para la construcción del instrumento y sus cambios a partir de la participación ciudadana.

El artículo 19 de la ley 388 de 1997, determina los aspectos que deben tener los planes parciales de renovación, haciendo una lista, el decreto 1212 de 2000 (que reglamenta este artículo en la ciudad de Medellín) y los decretos que adoptan y modifican el plan parcial de renovación urbana Naranjal y Arrabal, ha logrado implementar en sus tres versiones, buscando la inclusión en los mismos se pudo encontrar claramente los siguientes aspectos (la delimitación, características del área, objetivos y directrices urbanísticas de operación urbana, normas urbanísticas específicas para el área de la operación, definición de trazado y características (Espacio público, vial, red vial secundaria), redes secundarias de abastecimiento de servicios públicos domiciliarios, localización de equipamientos colectivos de interés público o social, normas necesarias para complementar el planeamiento zona determinadas del área de la operación urbana). No se encuentra una clara relación en el manejo de las plusvalías, los procedimientos de gestión y el programa de financiamiento, y una ausencia de un plan de manejo de moradores.

La doctrina analizada por medio de los CONPES, documentos de política reconocen las ventajas que traería para las ciudades implementar este instrumento y en sí a la renovación urbana:

Por ejemplo, el CONPES 3586 de 2009, pide que este instrumento debería tener en cuenta:

“i) identificar mecanismos para controlar precios del suelo en zonas con tratamiento de renovación urbana; ii) apoyar la reglamentación y la asistencia técnica en la aplicación de los instrumentos: anuncio de proyecto, compensaciones, transferencia de derechos, declaratoria de desarrollo y/o construcción prioritaria, derecho de preferencia, e instrumentos para hacer efectivo el reparto de cargas y beneficios, como la integración inmobiliaria; iii) asistir técnicamente en la aplicación de la metodología de avalúos para proyectos de renovación urbana; iv) evaluar los incentivos creados para garantizar la participación del sector privado en proyectos de renovación

urbana; v) estudiar la posibilidad de incluir en los planes de inversiones de las empresas de servicios públicos las obras de infraestructura para acueducto y alcantarillado en zonas de renovación y re densificación urbana, y vi) estudiar la adopción de nuevos incentivos tributarios nacionales, así como incentivos para que el SFV y los recursos de promoción de oferta de las Cajas de Compensación Familiar se apliquen en proyectos de renovación o re densificación urbana” (DNP, CONPES 3583, 2009).

Los documentos de política han identificado las falencias que se encuentran en las leyes y en las reglamentaciones para que el instrumento pueda llegar a ser más expedito en torno a la construcción de nuevas viviendas y en un negocio inmobiliario. Es deber del legislativo conocer estos diagnósticos que se realizan por parte del departamento nacional de planeación para así tomar medidas referentes a las falencias del instrumento que dentro de los documentos se observar la necesidad de su real implementación.

El CONPES 3305 de 2004, mostró lo indeseable de lo que nominó, renovación predio a predio:

“renovación espontánea”, predio a predio, sin un plan de conjunto, se han densificado algunas zonas con efectos indeseables en la estructura urbana, entre otros: El mantenimiento de las mismas infraestructuras y dotaciones (vías, redes, parques, equipamientos, espacios públicos) para poblaciones 3 o 4 veces mayores, con el consecuente colapso de algunos servicios públicos. La disminución de la calidad ambiental por la desaparición de los espacios libres públicos y privados. El aumento de la congestión vehicular y el deterioro de vías y andenes por invasión de los vehículos. El agotamiento del área libre por la poca disponibilidad de los terrenos y el aumento de su precio” (DNP, CONPES 3305, 2004).

En este igualmente se le pide al ministerio de Vivienda, y al Congreso reglamentar los incentivos para generar mayor renovación urbana por medio de los instrumentos, pero con fin de un uso el de generación de vivienda.

Solicitar al MAVDT y al DNP: (i) definir incentivos para incorporar los proyectos de renovación y re densificación urbana al Programa del Subsidio Familiar de Vivienda y a la Política de Vivienda; (ii) utilizar los recursos humanos del proyecto “Planificación Urbana y Reajuste de Terrenos”, de cooperación técnica con el Gobierno de Japón, para el fortalecimiento de procesos de renovación y re densificación urbana; y, (iii) definir el rol y las competencias de las autoridades ambientales en las áreas urbanas de conformidad con lo establecido en la Ley 99 de 1993, Ley 128 de 1994 y Ley 768 de 2002. (DNP, CONPES 3305, 2004).

Aunque estos documentos de doctrina para generar la política pública que incentive la renovación urbana no se han incluido metas de los mismos para hacer seguimiento. Esto es muy importante ya que las entidades territoriales se rigen por medio de esas metas. Se desconoce los usos industriales, solo se contemplan medidas para la generación de vivienda y relación de algunos

que la inclusión de los social y de los moradores de cada proyecto de gran escala en la normativa soporte de la renovación urbana.

La combinación de palabras en los decretos nacionales, muestran con atipicidad la “vivienda de interés social”, después de esto están instrumentos más formales como la modalidad de “redesarrollo, salarios mínimos legales vigentes, tratamiento de renovación y subsidio familiar una estructura de dialogo de carácter social”.

Por ejemplo, si se realiza un análisis único del decreto 1077 de 2015, la palabra que más tiene relevancia dentro de todo el documento es vivienda y subsidios. Seguida de servicios, familiar, recursos, áreas. Este es el decreto que ha compilado la gran mayoría de decretos referentes a los planes parciales, se ve una clara ausencia del uso de la industria dentro de los pesos y contrapesos de los planes parciales.

Esto no significa que sea bueno o malo, lo que muestra una necesidad apremiante necesidad de reglamentar los decretos nacionales para involucrar más usos del suelo en la renovación urbana.

Los decretos nacionales que reglamentan la renovación urbana y los planes de renovación de este tipo, contienen lo formal para materializar el desarrollo de viviendas que se supondría abriría este instrumento. Algo curioso es que en la definición de la renovación urbana en el decreto 075 y decreto 1077 dice que son para “áreas para vivienda y otros”, en ninguno de esta normatividad de los ministerios muestra la necesidad de reglamentar esos otros usos tan necesarios para que las ciudades sean competitivas.

No puede existir una normatividad que, para referirse a un uso del suelo, lo establezca como “otros”, esto muestra la ausencia de directriz referente a este tema. Lo que hace imposible o poco atractivo tratar ya que esta el desconocimiento que no solo se pueden generar procesos de renovación urbana para la industria o que involucre varios usos.

Los decretos analizados muestran una preponderancia en suscribir los beneficios y montos para adquirir subsidio por parte de quienes apliquen a este tipo de viviendas construidos en tratamiento de renovación urbana. No se encuentra dentro de los mismos incentivos para que la renovación urbana por medio de los planes parciales en tramites o en deducciones de impuestos. No se ve como siendo parte de la política expuesta en los CONPES anteriores no tengan facilidades para su ejecución.

Pero en general los decretos ley soportan la tesis de renovación y planes parciales en función de la vivienda social en Colombia, la pregunta acá ¿Sí ha servido para buscar la consecución de la vivienda si se ha logrado la calidad en la vivienda con esta decisión institucional?

5.2.4. La noticia como discurso, los medios de comunicación como un poder ciudadano

En el siguiente apartado se tomaron 31 de noticias del periodo estudiado, nacionales, locales de Medellín ingresadas dentro del programa MAXQDA 2020. El tipo son prensa escrita, de medios como Revista Semana, El Colombiano, El Espectador y El Tiempo. A continuación, se realiza la descripción de los años de los medios.

Tabla 22. Distribución de los años y medios de comunicación

Medios de comunicación	2015	2016	2017	2018	2019	Total general
Dinero				1		1
El Colombiano		2	1	5	4	12
El espectador			2			2
El nuevo siglo	1					1
El país de Cali				1		1
El Tiempo			3	1	1	5
Kienyke					1	1
Las dos orillas					1	1
Portafolio					1	1
Semana			2	1	1	4
Tele Medellín					1	1
Vivir en el poblado					1	1
Total general	1	2	8	9	11	31

Fuente: Elaboración propia

Los medios de comunicación, o el periodista no es un espejo de la realidad sino que actúa como un prisma, que recibe la información de todos los lados y construyen una realidad (Canel, 2006, pág. 146), en este caso las noticias analizadas no le están dando una connotación ni positiva ni negativa a la renovación urbana, buscan entender la situación del problema y los logros que se han tenido.

En la nube de palabras que produce el programa se ve la presencia de narrativas como “construcción”, “administraciones”, “proyecto”, “vivienda”, “parques” y “barrios”. Se puede reconocer la cercanía y el patrón de las noticias que busca el periodista para que el lector entienda sus notas, la renovación urbana se convierte en una cotidianidad que debe ser comprendida por parte del ciudadano para que este se encuentre informado de lo que sucede en su ciudad.

El discurso periodístico en prensa escrita, “consiste en ilustrar, poner a prueba y mejorar las macro estructuras, por ser medios de comunicación de masas” (Dijk T. V., 1990, pág. 60). Al utilizar un medio tradicional se puede entender cómo se comprende el problema por el cuarto poder.

Gráfico 24. Nube de palabras del resultado en el MAXQDA 2020 de las 31 noticias seleccionadas.



Fuente: Análisis de palabras y análisis del discurso por el programa MAXQDA 2020 en el marco de la investigación, se utilizó el programa con 31 documentos en diciembre de 2019.

Las noticias usadas se enmarcaron mayormente en la ciudad de Medellín, por el tema de la investigación, fue precisamente Medellín la palabra que tuvo las más altas atipicidades. Seguida por la palabra “ciudad”, “proyecto”, “construcción”, “centro”, “desarrollo”, “sector”, “público”, “plan parcial”, “obras”, “administración”, “avenida”, “vivienda”, “personas”, “social” y “planeación”. En la narrativa que tienen las noticias se observa una preponderancia en lo que

respecta a la administración municipal, pareciera como que esta actividad la renovación urbana, solo se desarrolla por una entidad pública, sin atipicidad en las palabras se encuentran lo relacionada con el sector privado. Un aspecto muy grave, porque el éxito del instrumento es esa triada en la realización del proyecto y en la gestión.

Es muy recurrente en el desarrollo de las noticias analizadas que existe una alta preocupación porque la ciudadanía entienda las necesidades sociales y de vivienda referentes a los planes parciales de renovación urbana. Los medios sirven como informadores de estos proyectos y tienen un alto carácter social a partir de los resultados de las frecuencias (Revisar anexo 7).

En el análisis contextual (Dijk T. V., 1990, pág. 45) de las 31 noticias analizadas, se puede encontrar que la renovación urbana en los medios de comunicación escritos formales busca responder a algunas preguntas que en los mismos títulos se muestran un relato guion, “el titular expresa una macro proposición: posee un predicado implícito (será” y un numero de argumentos con el agente” (Dijk T. V., 1990, pág. 61), que es ¿Cómo avanza la renovación?, ¿Las mega obras del futuro?, ¿La renovación genera gentrificación, es un problema que empuja la gente de los barrios?; la decepción del plan piloto en Naranjal y Arrabal; tensión por desalojo de dos familias; no hemos podido estrenar el POT; el barrio que dará la lucha para no desaparecer.

En lo que denominan las formas de la oración, los significados y los actos de las oraciones (Dijk T. V., 1990, pág. 48), su interrelación muestra como las 31 noticias buscan explicar lo que ha sido con poco éxito los planes parciales de renovación. Aquí estas noticias no están relacionadas con temas negativos o positivos sino informan los resultados de la renovación urbana con preguntas orientadoras para que los ciudadanos entiendan el problema.

Entre otras cosas, y no menor, es que el aspecto ambiental está presente en las noticias, se relaciona esta actividad o visión en la ciudad como un hecho positivo para el medio ambiente y para la sostenibilidad de la ciudad.

Las noticias fueron clasificadas por 12 que hablaban de la planificación de la ciudad de Medellín, 11 del plan parcial Naranjal y Arrabal, 4 de centro de Medellín, 3 que estaban relacionadas con la renovación que se intenta realizar para recurrar el río Medellín y finalmente 1 de carácter nacional.

La nacional muestra cómo el plan nacional de Iván Duque quiere buscar fortalecer la política pública de renovación urbana. “El Ejecutivo generará nuevos lineamientos de política en renovación urbana para todas las ciudades del país”, publicada en la revista semana. Se desconoce que en la actualidad se realizaran los lineamientos para la política de renovación, más cuando se realizó un derecho de petición al Ministerio de Vivienda y este le hace relevancia a la descentralización en estos procesos.

Otras noticias analizadas fueron las que hablaban del plan parcial Naranjal y Arrabal, ninguna de estas tuvo un título positivo referente al mismo, otros eran informativos de decisiones judiciales o prorrogas dentro del plan parcial. Por ejemplo, se evidencia “gentrificación, el problema que empuja a la gente de los barrios” publicado por El Colombiano, Surgen dudas por los efectos de la renovación urbana publicado en El Tiempo, o “la decepción del plan piloto del Naranjal” en las Dos Orillas, “en el Naranjal se hará vivienda VIP y VIS, en el Tiempo”. Se nota una carga negativa referente al plan parcial, el agendamiento en los medios de comunicación ha mostrado las dificultades que ha tenido este plan parcial para su adecuación y también se refiere el interés que genera este plan parcial por su ubicación estratégica en el centro de Medellín y por ser parte del proyecto del río y su adecuación.

Las otras noticias analizadas de prensa escrita, muestran cómo el proyecto del río genera gran interés por sus implicaciones y su importancia dentro de la ciudad.

5.3.Síntesis y conclusiones del análisis del discurso

Lo que se realizó en este capítulo fue el análisis del contexto de las leyes y de algunas noticias de medios de comunicación, puede ser una actividad trivial u obvia, pero realizar un análisis del ambiente, de la situación de las nociones o palabras relacionadas entrega lo que se denomina el contexto de un problema. En la “teoría más amplia del discurso debe explicar por las formas en que los discursos son producidos y entendidos en función de propiedades de la situación comunicativa, tal como se entienden y representado por los propios participantes” (Dijk T. A., 2009, pág. 248).

Las leyes están buscando una presuposición implícita que hace que no sea posible la interacción humana y el poder. Al adaptarlo la producción y comprensión la institucionalidad muestra que el análisis contextual está centrando el problema de la renovación urbana en la consecución de viviendas.

Dijk habla de la coherencia de las siguientes frases dentro del contexto, estos siguen una lógica coherente en la búsqueda de vivienda, se observa un sesgo de los documentos revisados por reglamentar y realizar el marco para lograr este objetivo trazado de construir viviendas en lugares obsoletos o que ya han dejado su competitividad en las ciudades.

En la construcción de las narrativas analizadas en el marco legal, institucional y de medios de comunicación se puede concluir que en Colombia tiene un objetivo claro, o de manera más simple una razón o un deseo poderoso de planeación para realizar la renovación urbana, que en sí es la consolidación del hábitat en lugares con oportunidades competitivas. Se encuentra que existe una búsqueda importante y positiva por realizar viviendas en dichos lugares, valido pero la reglamentación es tan importante que descuida los diferentes temas que debería contemplar las ciudades al realizar acciones de renovación urbana.

Una de las mayores críticas que tiene la visión de los decretos, leyes y CONPES anteriormente analizados es la imposición de una necesidad de suplir los índices de déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda, se mencionan las palabras en general, pero no existen metas e indicadores claros y medibles. Aunque se valora la descentralización territorial, debe existir una meta de país para su consecución.

Se necesita un reconocimiento más profundo del sector económico en la economía urbana en los aspectos de la renovación urbana, las industrias mantienen las finanzas de un país y de las ciudades, al aumentarle la incapacidad de operar lo único que se logra es la perdida de ese clúster o que las mismas tomen una locación donde sea fácil producir que no tenga control del municipio más a las afueras de la ciudad, en otros municipios cercanos generando externalidades en el ambiente, en tiempos de transporte. Por ejemplo, Medellín genera el 14% del PIB nacional y su presencia de industria en la ciudad sigue siendo significativo, se debe consolidar la concepción por ejemplo de la ZAC de Lyon, donde confluyen diferentes actividades que generar ingresos en la ciudad.

En la compilación del marco normativo se observa una ausencia de instrumentos o acciones para mantener las empresas e industrias en las ciudades. Aunque se conocen los efectos negativos que generan las industrias en las ciudades como material particulado PM 10 y PM 2,5, vertimientos en aguas con metales pesados, entre otros efectos ambientales. Sin embargo, se

generan rentas para la ciudad para ser reinvertidos, en otros sectores. Así las cosas, se observa que el tema de la renovación urbana y los planes parciales no se encuentra directamente relacionado en la normatividad y la reglamentación.

En la narrativa y por rango constitucional todos los habitantes de Colombia deben participar en las decisiones de los territorios, y el interés particular nunca debe primar sobre el general. Se inicia con unos pinitos en la protección de los moradores como se pudo ver la existencia en la ley 9 de 1989 y en la ley 388 de 1997, pero hoy tenemos una deuda histórica en realizar una política pública real que evite disminuir la calidad de vida de las personas originarias de un sector determinado que será intervenido y asegurar una participación ciudadana efectiva.

Por eso es necesaria la construcción de esta política pública de protección a moradores en los proyectos de infraestructura o inmobiliarios como es el caso de un plan parcial. En el recuento de marco jurídico se tienen falencias muy graves para que la política pública de renovación tenga manera de movilizarse e interactuar en la misma posición todos los actores, no existe una política de moradores de cuidado de los mismos, se ve como un tema transversal, pero sin ninguna consecuencia de la no realización de la actividad. Por eso es necesaria la construcción de la ley de protección al morador, en el que existan multas e incentivos para su cumplimiento.

Se evidencia la ausencia de normatividad relacionada con el cambio del uso del suelo, la expulsión de los moradores por actores silenciosos con capacidad presupuestal que han creado un nuevo actor “el terrateniente”, la protección y los incentivos no pueden solo estar dados a los constructores o promotores sino igualmente a la gente que habita y tiene derechos adquiridos en la ciudad. Y también es ausente la reglamentación de este actor, que puede hacer daño en la construcción de la participación del territorio.

La cultura política de los ciudadanos y moradores ha evolucionado con la presencia de la información, es hora que el sustento de las políticas públicas como son las leyes y los documentos Conpes buscar involucrar por medio de la participación a los dueños iniciales de los territorios a renovar, controlando a los terratenientes “no presentes”, esto lo muestran en mayor medida los medios de comunicación, que sí parecen ser el canal de información de los ciudadanos en este caso.

Igualmente se ve una normatividad anacrónica que no ha entendido los cambios generados en estos 23 años desde la expedición de la ley 388 de 1997 aunque han salido normas cada año,

pero relacionadas éstas con la reglamentación de la vivienda en este tratamiento. Y son normas expedidas por los ministerios no tienen el peso de ser tramitadas por el Congreso de la República, en una revisión en la biblioteca del Congreso se ven menos del 6% de las normas tramitadas y/o presentadas se relacionen con cambios a la ley 388 de 1997 o en temas de planificación urbana (más allá de la disminución del predial y la legalización de predios baldíos y/o de invasión).

La ley 388 de 1997 es una norma bastante estática que no tiene muchas modificaciones a lo largo de las legislaturas en el Congreso de la República, esto se ve como un aspecto positivo por la estabilidad de la norma, pero si han modificado las reglas del juego en varias oportunidades en el tema de vivienda (Ver Anexo de búsqueda proyectos de ley presentados). Además, que existe una particularidad de esta ley, ya que fue aprobada en la comisión tercera constitucional del Congreso de la República que trata sobre temas de presupuesto y hacienda pública, esto ha imposibilitado que por ejemplo la comisión legal de ordenamiento territorial la estudie a cabalidad y realice un análisis de impacto normativo de la misma.

Es cierto que debemos suplir las necesidades de vivienda en los colombianos, se desconoce las necesidades de tener usos compartidos en la ciudad, además no se ve un cambio con el discurso sostenible que la ciudad se relacione con incluir los temas ambientales en su agenda, en el análisis anterior no se encontró una relación clara con el medio ambiente y su conservación ni la inclusión de compromisos internacionales como son los objetivos de desarrollo sostenible. Lo que se está logrando es la expulsión sistemática de las industrias sin un plan para rehabilitar el sector más allá de una promesa en la economía naranja o industria asociado con los servicios (sin impactos ambientales). Y una expulsión de los moradores, como es visible en los medios escritos analizados.

La renovación urbana se ha consolidado como una necesidad nacional, por la construcción de estas ciudades macrocefalias que deben estar a la vanguardia del mundo y utilizar su suelo con mejor ubicación, competitividad, cercanía al centro, evitar la fragmentación generada predio a predio. Tanto así que es reconocida como una política dentro de los planes de desarrollo nacional, por ejemplo, en el actual del presidente Iván Duque (ley 1955 de 2019, en las bases del plan y el articulado), este expone que diferentes entidades territoriales deben implementar el modelo de los planes parciales de renovación urbana, reconoce el problema de la necesidad de realizar una transformación de la ciudad construida por su obsolescencia.

Después de reconstruir las normas: leyes, decretos – ley, y los CONPES, se entiende que el marco regulatorio de la renovación urbana ya está habilitado solo es aplicarlo, pero sin duda es necesaria una flexibilidad en la norma urbana para la renovación. La vocación de la política pública en el país efectivamente está centrada en la construcción de vivienda, pero como se vio en el marco conceptual las ZAC parisinas son muy parecidas a estas y con la misma visión de ciudad, aunque uno de sus objetivos era brindarle a la ciudad complejos de vivienda, no desconoce los usos industriales existentes y los incorporan, porque cada ZAC es diferente comenzando con sus cualidades territoriales. Además, en Lyon en la ZAC de Le Confluence, se esfuerzan por crear equipamientos culturales que generen ingresos a la ciudad.

Infortunadamente una de las solicitudes de los actores del plan parcial naranjal en repetidas ocasiones es la cantidad de trámites que tienen los planes parciales de renovación urbana, esto imposibilita la realización pronta de los mismos. Pero no se observa en el marco normativo normas tendientes a mejorar los tramites en este aspecto, que muestren una decidida acción del gobierno. En el 2020, se tramitó una ley de anti tramites presentada por el representante a la Cámara Juan Fernando Kuri, complementando las ya existentes leyes 962 de 2005 y el decreto anti tramites número 019 de 2012.

Los medios de comunicación están replicando el modelo sujeto de las leyes, buscan la explicación de por qué este instrumento no está sucediendo y no se cumple según las necesidades y las promesas, los titulares están relacionado con preguntas de la efectividad de la renovación en la ciudad. No se están dado juicios de valor, simplemente la presa escrita está mostrando el problema y trata de buscar una razón de la demora en los planes parciales de renovación urbana.

La presa escrita replica un sesgo de la renovación que es lo que hemos venido viendo y es la presencia de la ubicación o consecución de las viviendas habilitadas para la ciudad, entiende que este instrumento se hace para realizar proyectos inmobiliarios. Se reconoce al instrumento como un proveedor de viviendas para la ciudad.

Igualmente, los medios de comunicación quieren mostrar los problemas actuales y persistentes de los moradores de los diferentes planes parciales, por medio de entrevistas buscando la explicación del descontento generalizado de los ciudadanos que viven o vivían en los predios que son sujetos a un plan parcial.

Además, se encontró que los medios de comunicación ven la renovación urbana y a los planes parciales como un asunto netamente público, un error al interactuar con este tipo de informaciones, ya que uno de los factores de éxito del instrumento es la triada en los actores para realizar el proyecto.

Sin duda la inexistencia de una visión clara de la renovación a nivel nacional hace que en las entidades territoriales la tomen solo para habilitar viviendas, pero no se piense en problemas como es perder las aglomeraciones industriales o de servicios por la idea de planeamiento de un tratamiento impuesto.

Aunque como se vio existe la priorización del derecho a la vivienda está poco presente la inclusión de la política de moradores, aunque se establezca en la constitución que somos un país democrático y participativo. Que los ciudadanos colombianos debemos participar en las decisiones de nuestros territorios esto no se cumple ni se observa en la normatividad, la política de moradores es optativa, la gestión social no debe ser en todo el proceso del plan parcial. Y esto dificulta la posibilidad de cumplir con el deber constitucional de incluir a los ciudadanos en los procesos.

El sesgo es muy presente en todos los documentos analizados, pareciera como si la renovación urbana estuviera hecha en Colombia para facilitar a los sectores inmobiliarios y de construcción. Es de vital importancia reformar la ley para incluir en esa renovación urbana a los usos industriales, de servicios, la informalidad y la informalidad.

No vemos como en la narrativa del marco de las políticas públicas que se quedaron en el inicio de los instrumentos de planificación, es cierto que en los años 80 y 90 necesitábamos un norte para gestionar el suelo urbano para buscar estos grandes proyectos como son los planes parciales, pero después de 30 años estos se han quedado completamente estáticos, las ciudadanías buscan la gobernabilidad de sus territorios por las tecnologías y del acceso a la información. Es muy complicado que sigamos modificando el territorio con una idea de renovación urbana sin tener cien por ciento presente a los ciudadanos y en estos contextos de nuevas ciudadanías.

Formulación del análisis de impacto normativo

En Colombia no es un secreto que se soluciona muchos temas mediante la creación de la norma o legislación. Por ejemplo, cuando el gobierno debe realizar una reforma tributaria debe tramitarla por ley para que sea constitucional. Si quiere cambiar algún asunto del sistema general

de participaciones o cualquier acción que desea hacer la debe crear mediante una ley y así podrá determinar decretos reglamentarios.

En el caso de la renovación urbana el marco normativo de mayor jerarquía son la constitución política de Colombia, la ley 388 de 1997 y en algunos apartes la ley 9 de 1989, a partir de estas se toman las decisiones de CONPES y decretos ley o decretos reglamentarios.

Determinar las necesidades de una nueva legislación no son nada fácil y además dependen de actores políticos que logran beneficiarse y así generan presión para modificar las leyes existentes, o el problema es tan perentorio que se legisla a partir de eso.

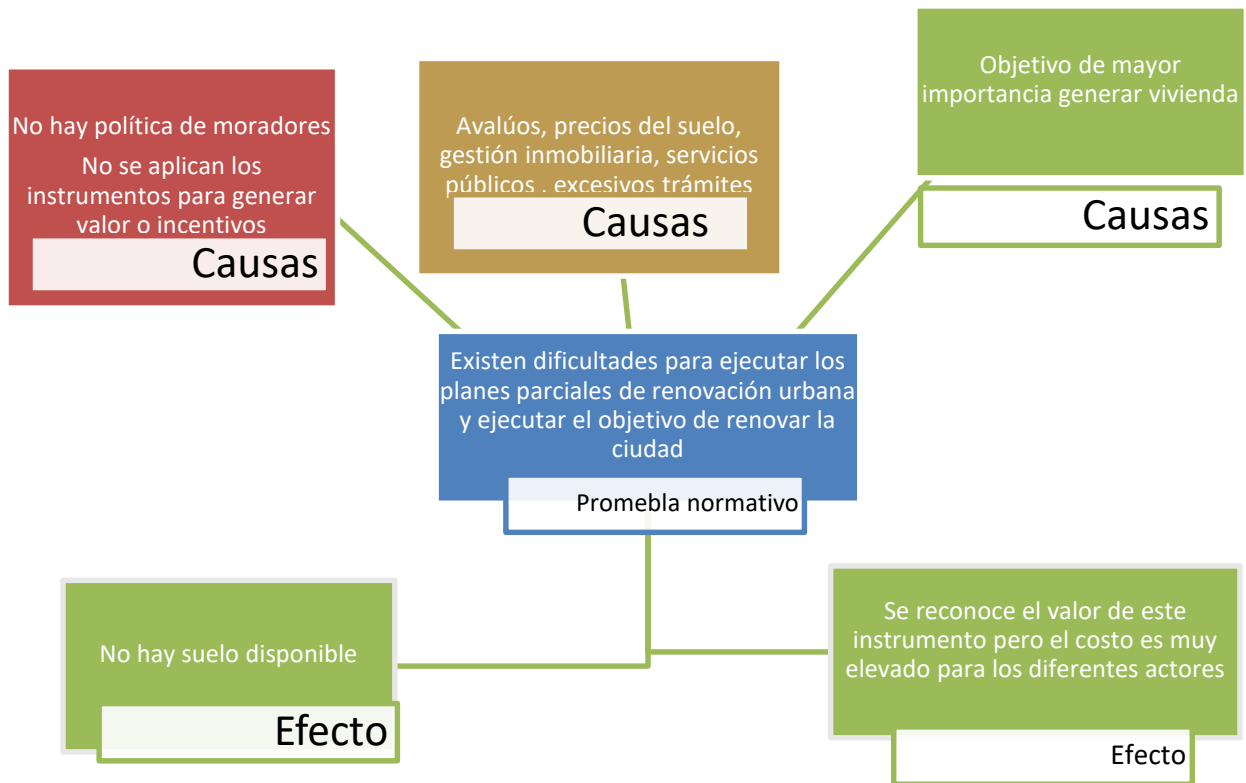
Sin embargo, como se vio en el análisis del discurso anterior de los textos normativos la mayoría son decretos reglamentarios. Esto muestra que la ley ha quedado estática a pesar de las dificultades que se ven en todo el país para ejecutar los planes de renovación urbana en las diferentes ciudades.

La renovación urbana puede que no sea un tema que está en la agenda nacional, de medios o legislativa muy presente ya que no se le ha generado la importancia por parte de la sociedad civil, las ciudades y sus gobernantes.

Se cree a partir del análisis que es necesario realizar nuevas leyes para poder destrabar en muchos casos procesos de renovación urbana que llevan años tratando de gestionarse. Después del análisis de datos del discurso de las diferentes se intenta realizar el primer paso del análisis de impacto normativo tan necesario para observar la conveniencia de una nueva norma.

Es sin duda que se hace necesario reglamentar las causas del problema y es la inexistencia de regulación en la disminución de los tramites que simplificaría el proceso de los planes parciales, además de una obligatoriedad de cumplimiento con reglas clara referente a los moradores (no es permisible que los moradores deban defenderse mediante acciones judiciales porque no se realiza un seguimiento al mismo), la participación ciudadana desarrollada en los procesos de renovación urbana, la reglamentación de algunos temas que son importantes como los incentivos y cargas que tienen estos planes (regulación en avalúos, gestión predial, actualización catastral). Esas son denominadas las causas que, aunque la legislación es muy rica en un aspecto de la renovación urbana le hace falta reglamentar unos temas para que este realmente funcione.

Gráfico 25. Matriz inicial de problemas, causas y efectos



Fuente: Elaboración propia

Hay muchos costos que deben ser medidos a la hora de realizar los instrumentos de planificación como es el caso del plan parcial. Es deseable mejorar la obsolescencia de un lugar, pero a que costo, se deben entender las fallas del mercado, que la información probablemente siempre tendrá asimetrías, las externalidades como es un mal promotor, mercados imperfectos.

Por eso se sugiere el agendamiento de problemas urbanos en los estamentos donde los actores tienen capacidad de tomar decisiones. Los proyectos urbanos que deseamos no solo sucederán si vemos las fallas debemos corregirlas para seguramente mejorar la capacidad de nuestras ciudades.

Conclusiones

El plan parcial de renovación urbana Naranjal y Arrabal, es un buen ejemplo de planeación integral. Ya que hace parte del plan director de la ciudad de Medellín como parte de uno de los proyectos más importantes que es el eje del río norte y sur. Este hace parte de las 1.144 hectáreas que se intenta generar infraestructura, sanear las zonas industriales pasadas para unas nuevas de producción limpia, como lo denominó el documento de BIO 2030, el río como “el eje mayor de la renovación y el redesarrollo” (Alcaldía de Medellín, 2011, pág. 124)

Foto 5. Resultado del plan parcial Naranjal y Arrabal integrado con el proyecto del río Medellín.



Fuente: (Alcaldía de Medellín, 2011, pág. 182)

En muchas ciudades la renovación urbana se ha visto como la fórmula maravilla o mágica para intervenir la ciudad construida, la cual se considera obsoleta o que no está cumpliendo con los estándares competitivos que enfrenta el mundo. En los supuestos, es una técnica en la que podrían ganar todos: el sector privado, el público y el comunitario; además en un contexto de recortes presupuestales, los diferentes actores deben construir las ciudades, ya que podrían generar beneficios económicos y, mejor aún, inmobiliarios, que son atractivos para los promotores.

que hace la entidad territorial es que estos dineros serán devueltos una vez se terminen las unidades de actuación urbanística, hecho preocupante dada la incertidumbre en el proyecto urbano en cada unidad.

Como se pudo ver en el capítulo la zona colindante al lado y lado del río Medellín tiene barrios con clústeres muy establecidos que generan importantes rentas, tanto por el suelo, como por la industria y el comercio. Sin embargo, los tres planes de ordenamiento territorial dispusieron esta zona como el área de renovación urbana y es muy probable que las zonas tengan problemas similares a los que se han presentado en el Naranjal y Arrabal. Igualmente, todo el plan director Medellín 2030 muestra como el proyecto estratégico para hacer la integración regional está acorde al río.

Lograr la renovación urbana que tanto se desea para optimizar las ciudades, es el centro del problema de la investigación a partir de los actores, ya que son ellos quienes toman las decisiones constantemente en estos proyectos; mostrar la gestión de las políticas públicas materializadas en los planes parciales. Pero al buscar los incentivos y restricciones de los actores se encontró que estos convergen cuando el objetivo del momento les es benéfico y la institucionalidad debe entender que esto es un mercado que cambia y que por ende se deben controlar todas las variables, como son rentas del suelo, cambios en avalúos, censos diferenciales cada año. La EDU y las otras entidades municipales deben considerar un modelo más eficaz que les dé, en el tiempo real la situación de una pieza urbana, como un centro de modelamiento diario. Ya que es más probable que el sector público conozca mejor a la ciudad dado que en ella están sus intereses económicos.

El plan parcial de renovación urbana y el plan director programado para la ciudad, donde la renovación iba girar en torno al río Medellín está bastante lejos de ser una realidad. Se ha impuesto decisiones de las alcaldías municipales sin cumplirle los mínimos requerimientos prometidos a la comunidad, tal es el caso de los lugares para el reciclaje y el centro de oficios. Esto mostraría una fortaleza por parte de la institucionalidad importante para su credibilidad y adaptación de los procesos.

La EDU ha tenido un papel de operador urbano valioso, pero no ha contado con la capacidad para realizar todas las unidades, la gestión ha sido lenta. Por eso se debe realizar una

acción que le sirva, como convenios interadministrativos para realizar la adecuación continua de la zona en el plan parcial de renovación Naranjal y Arrabal.

Infortunadamente, se realiza un análisis del avance del plan parcial de renovación urbana por la cantidad de predios comprados, las negociaciones con promotores, pero no se realizan indicadores de aumento y/o disminución de la calidad de vida de los moradores anteriores, empresas o negocios que ya pudieron establecerse, o si el capital semilla está funcionado. Los indicadores de los planes parciales no pueden basarse únicamente en viviendas construidas y espacio público ejecutado.

En la revisión de documentos se ve que una de las mayores preocupaciones es la incapacidad de responderle a los moradores y estos en diferentes medios de comunicación han logrado agenciar los inconformismos que las administraciones permitieron la gentrificación. Es urgente que el municipio reglamente el problema de la disminución de la calidad de vida de los moradores originales, y las maneras de respetarles sus derechos a una vivienda digna. Se evidenció que ni siquiera al 10% de los moradores se les entregó una vivienda en la zona del plan parcial.

Se ve una descoordinación institucional la cual ha generado hechos como las adecuaciones que le corresponden a EPM, como la mejora en la quebrada el Hueso. Cada etapa invernal se ven las consecuencias de no realizar esta adecuación, además de la mejora en la capacidad en los servicios públicos para la cantidad de gente que se supondría llegaría. Además, que como lo relaciona el plan director de la ciudad, las adecuaciones para solucionar las cargas orgánicas de las quebradas deben ser solucionadas para el cumplimiento total de la descontaminación y reactivación del río.

Los problemas se presentan en los trámites de los promotores, la institucionalidad aún no ha generado la disminución de los mismos para que esto no sea complicado y no sea visto como un obstáculo en la implementación del instrumento.

Los planes parciales de renovación urbana son considerados una necesidad desde la escala nacional hasta la local, pero esto no hace justicia con la priorización en los estamentos de decisión del municipio. Ya que no existen incentivos para la realización de los planes parciales de renovación urbana efectivos.

En el análisis descriptivo del discurso institucional, Medellín expone que no puede abandonar la responsabilidad pública del urbanismo definida por la ley 388 de 1997, ya que

la modificación para generar incentivos para que la renovación urbana no se una promesa incumplida.

Se necesita conocer una ruta clara por parte de todos los actores, no es concebible como las asimetrías de información en esta época se den y se especule sobre esas decisiones. Por eso las alcaldías no deben tener ningún tipo de reserva después de que en un proyecto fue anunciado. En este caso, las asimetrías de la información muestran que los promotores, la ciudadanía y hasta la misma institucionalidad desconocen de la situación en los diferentes momentos de implementación del instrumento.

Los actores mencionan una necesidad efectiva de entendimiento de moradores, los planificadores urbanos no saben cómo manejar este tema. Es obvio que siempre será más fácil desarrollar un territorio sin urbanizar que uno consolidado. Pero las ansias de poder ejecutar un aprovechamiento del sector no pueden primar sobre las necesidades e intereses de los habitantes.

Después de analizar a los actores en diferentes momentos del plan parcial, se sugiere que la EDU realice unos nuevos convenios interadministrativos, esta vez integrando más entidades municipales para buscar destrabar los temas faltantes como son la adecuación de la quebrada el Hueso, la generación de los lugares para el reciclaje de los moradores pasados, la construcción del centro de oficios, la generación del espacio público proyectado cercano a la plaza de la Macarena y el más grande desafío es la integración del plan parcial a todo el conjunto de acciones que deben efectuarse en el río como el marco proyecto.

Se vio una gran fragilidad por parte de los habitantes pasados tanto del barrio Naranjal como Arrabal, la institucionalidad no tiene la obligación legal de realizar el cumplimiento a las demandas ciudadanas de los mismos. Aunque es positivo para el operador urbano, no es serio en el momento de realizar la planeación urbana en cualquiera pieza de ciudad.

En este análisis de actores se muestra que es necesario un pacto, o un memorando de entendimiento entre promotores, EPM, los medios de comunicación, Camacol, EDU, actores políticos, el concejo de Medellín y la Alcaldía Municipal, invitando claro al actor más débil que son los moradores anteriores. El proyecto no continuará si no se realiza una rápida interacción de poner compromisos o como un pacto por parte de todos para la construcción de los siguientes pasos.

Se nota a partir del análisis de actores, que estos se encuentran cohesionados para la realización del plan parcial. Sin embargo, la gestión predial de las otras unidades de actuación se debe realizar de manera rápida y apremiante. Ya que la intención de realizar el plan parcial está, pero se necesita inversión tanto pública y privada para continuar en su ejecución.

Se mostró que el proyecto tiene una alta complejidad y necesitó una coordinación institucional con una alta inversión de recursos privados. Por eso es necesario realizar cambios en la normatividad para que esta actividad no sea tan costosa para la institucionalidad, para el sector privado y comunitario.

Se encontró a partir del análisis de los actores que, los planes parciales de renovación urbana son procesos complejos en los que los tiempos empleados en la formulación, adopción y ejecución son muy largos, los supuestos iniciales no se cumplen, el proyecto no concluye y es muy dinámico.

Los actores muestran la existencia de asimetrías en la información, en el acceso de los bienes, es muy difícil defenderse de la ferocidad de los escenarios que entrega el mercado. Los cambios relacionados son intereses en el mercado, cada cuatro años hay relevo en la administración municipal, cambios en el valor del suelo y especulación que tiene el proyecto (Ministerio de Vivienda, ciudad y territorio, 2019). Sin embargo, un éxito ha sido la constancia con la que se ha tenido el plan parcial Naranjal y Arrabal que ha tenido una constante en la institucionalidad en su priorización.

Además, como los actores institucionales reconocen la existencia de una especulación inmobiliaria que podría generar la devaluación en los propietarios, en algunos casos la gestión representa un aumento del 100% de valor comercial, por esto es necesario realizar un control en la especulación de los predios. Esto es referible a las asimetrías de la información que deben ser solucionadas.

En definitiva, se necesita trabajar en la cantidad de trámites, en un operador urbano que sea eficientes, un presupuesto constante y una voluntad política de querer seguir adelante hasta el 100% del plan parcial de renovación urbana.

Tabla 24. Nube de palabras del capítulo de análisis del discurso.



Fuente: Realización propia utilizando el software de análisis de textos MAXQDA 2020.

El discurso nos mostró que existe una hipérbole normativa en la regulación de la vivienda mediante los planes parciales de renovación, no se encontró una relación de las decisiones expresadas en las leyes y la doctrina que puedan ver un concepto complementario de renovación urbana como se veía en el marco teórico. Es prioritario contemplar la ciudad con diferentes usos, como se vio ya el 60% de los predios de Medellín corresponden a vivienda y solo un porcentaje muy bajo a servicios. Esta transición puede tener riesgos en las rentas y en el ambiente de la región ya que las aglomeraciones industriales prefieren migrar a municipios con normas ambientales más laxas como (Bello, Sabaneta, entre otros).

La investigación ha mostrado como la política pública en Colombia se ha centrado en un marco normativo extenso y con la imposibilidad de ser maleable. Las normas son muy rígidas generando desincentivos para actuar de manera creativa en un plan parcial de renovación urbana.

Los planificadores sufren un estilo de camisa de fuerza, ya que no pueden estar por fuera de la ley, y esto a su vez hace que sea muy complicado proponer soluciones pensadas en el territorio.

El documento se ha centrado en el momento en que por Constitución Política de 1991 se les obligó a los municipios a, tener en cuenta, dentro la toma de decisiones de los programas y proyectos, la participación de las comunidades en todas las disposiciones y a considerar que se incluya la función pública de la propiedad como principio rector. En este escenario se reglamentó mediante la ley 388 de 1997, la normatividad para actuar en los diferentes municipios con lo referente al suelo. Pero esta participación en el marco del territorio aún es muy simple y sin obligatoriedad, dejando a discrecionalidad a las entidades territoriales.

Con la ley 388 de 1997 se incluyeron instrumentos para captar rentas de los actores que se encuentran en una ciudad o para realizar la planeación de manera conjunta entre el sector público, privado y comunitario, se crearon los planes cascada y uno específico llamado planes parciales para evitar la renovación que se venía realizando por predios, que se considera negativa e inconveniente para el urbanismo y ejecutar mediante este instrumento el cual es usado en diferentes latitudes del mundo de manera exitosa, este es el instrumento que se consideró en todo el documento. Que en conclusión fue concebido para solucionar el déficit habitacional y crear un mercado inmobiliario más que generar alternativas complementarias a la ciudad.

En el análisis del discurso se ve una preponderancia de la narrativa y las superestructuras de un instrumento creado para suplir el déficit de vivienda tanto cualitativa como cuantitativa; nunca los planes parciales de renovación urbana en Colombia se han realizado con otro fin distinto a solucionar el tema habitacional, y en los documentos analizados se encuentra el sesgo igualmente establecido. Esto no es simplemente malo o bueno, es el instrumento que tenemos y que ha servido en otras latitudes, pero no se debe descuidar otras rentas que tienen los ciudadanos y las ciudades.

Es evidente que los planes parciales no se han creado con la visión de mejorar los lugares industriales de la ciudad, que, aunque deseemos como planificadores que estos sitios o aglomeraciones de servicios e industria, sean ecológicamente más sostenibles. Aún tenemos economías locales que no se han ido en lo absoluto y por medio de este instrumento, no pueden ser silenciadas e invisibilidades. Esto se concluye por el sesgo persistente en la política urbana de renovación analizada a partir del discurso.

En el caso del plan parcial Naranjal y Arrabal este sector tiene una historia arraigada en el concepto de aglomeración industrial, con una muy baja presencia de viviendas. Al determinar que

era sujeto a la renovación urbana enfocado a la vivienda, se cambió el uso y la tradición que se tenía.

La ubicación del plan parcial de renovación Naranjal y Arrabal tiene una localización estratégica porque, está cerca de una de las principales líneas del metro, al estadio de fútbol, al centro de la Alpujarra, al centro en general de la ciudad (parque de Berrio, parque de Bolívar, etc.) y al centro de espectáculos la Macarena. Al ser un instrumento que tiene como fin la solución de vivienda, además incluyendo VIS y VIP, se abandonó el clúster industrial y se le pidió a una pieza urbana que dejara de ser y se convirtiera adquiriendo una nueva funcionalidad y un nuevo bloqueo de uso residencial, que ha imposibilitado a los moradores industriales el cumplimiento de sus derechos adquiridos.

En el inicio del plan parcial del Naranjal y Arrabal, la relación de moradores informales e involucrados en el sector industrial era a cabalidad toda la pieza urbana, se propuso un cambio espacial sin conocer los efectos económicos.

Una de las justificaciones vistas en el marco conceptual de las razones por las cuales una ciudad debería realizar procesos de renovación urbana, está dada, como escenario para una nueva política urbana, la operación para modernizar, e integrar una estrategia territorial: densificación versus expansión. Los planes parciales de renovación urbana en Colombia se centraron en una política de densificación olvidando que las ciudades tienen diferentes sistemas que deben ser, igualmente, preservados, tales como las industrias, los servicios y el sector informal.

Con la normatividad se concluye que el tratamiento de renovación de modalidad de reactivación es más conveniente para los desarrolladores, porque implica menos gestión social y no incluye el reparto equitativo de cargas y beneficios. Por esta razón, la renovación predio a predio ha sido una constante, y la formulación e implementación de planes parciales ha sido un desafío (Ministerio de vivienda, ciudad y territorio, 2019). Sin embargo, en las respuestas dadas por los promotores manifiestan que a pesar de las complicaciones los planes parciales de renovación son muy lucrativos inmobiliariamente, están más dispuestos a efectuarlos que la institucionalidad y los actores comunitarios.

En el documento se pudo constatar que existen muchas normas de superior jerarquía, pero los alcaldes municipales podrían realizar decretos y los gobernadores ordenanzas para mejorar la calidad de los proyectos en regulación para la gestión de moradores y de control de la gestión del

suelo. Sin embargo, no es una prioridad la realización de estos aspectos, la ley 388 de 1997 es una norma con una tradición de poca modificación y en una búsqueda de priorización de temas de ciudades se centra en la ciudad informal más que la ciudad formal y la adecuación de la misma.

Es importante incluir otros indicadores para medir los planes parciales, no solo los referentes a edificabilidad, convenios gestionados. Es necesario reconocer que se ha olvidado a los moradores originarios, e incluir este concepto de calidad es muy importante y hace honor a la constitución de ser un país que reconozca la función pública de la propiedad, en el análisis del discurso esta palabra estuvo invalidada. Al reconocerlo como un negocio inmobiliario los conceptos constitucionales se encuentran desdibujados (Secretaría de Planeación Distrital, 2015).

Aunque la idea de una inversión por parte del privado suene rentable inmobiliariamente, es recurrente encontrar que la ausencia en el cumplimiento de las normas en toda la ciudad, hace que mientras el privado no tenga la obligación y pueda invertir en sitios con menos complejidades, no lo hará (Ministerio de Vivienda, ciudad y territorio, 2019). Es importante que las normas se modifiquen para que el público pueda invertir así no esté en la viabilización financiera del proyecto, ya que al realizar una inversión no tasada inicialmente podría estar incurriendo en faltas disciplinarias.

Un mapa de actores es una prioridad en cualquier proyecto urbano, se deben realizar en cada momento que cambie un arreglo ya que los pesos y contrapesos cambian dentro del programa y proyecto. Más aun en ciudades con una inestabilidad jurídica, institucional y económica. Hacer un análisis mostrando los objetivos del proyecto en el tiempo, pueden entregar luces en las fallas que se está teniendo y que se pueden repetir en la toma de decisiones.

Y análisis el discurso es un arte, que seguramente este documento no realizó cabalmente como lo esperaría Van Dijk, pero el poder que se tiene en analizar un tema referente a los medios de comunicación o bajo actos administrativos complejos muestra el poder que se está ejerciendo en un tema. El plan parcial Naranjal ha tenido un agendamiento sin igual en medios de comunicación nacional y local en los que se han mostrado sus logros y sus problemas.

Seguramente, hay mucho que aprender de cada proceso de planeamiento urbano. Al tomar solo un plan parcial y analizarlo a cabalidad se encuentran todos los asuntos que ha tenido que determinar los actores para que la gestión institucional actúe. Este ha sido un instrumento que ha

sido valorado por muchos planificadores en la ciudad de Medellín, sin embargo, aún existen fallas para su consecución.

Recomendaciones

Al realizar este trabajo se encontraron significativos documentos que llevaron a la autora a concluir que el estado presenta incapacidad para hacer realidad los planes parciales de renovación urbana. Al revisar las agendas de los actores que toman las decisiones legislativas se encontró que el tema no ha sido una de sus prioridades por más de 10 años.

La norma 388 de 1997 ha tenido muy pocos cambios y ha sido una norma que en teoría debería haber generado confianza en los promotores. Sin embargo, la interpretación de dicha norma en los territorios, además de otros temas sin desarrollo han generado que el instrumento de plan parcial de renovación no sea concebido como exitoso.

Se hace necesario que la academia y los consultores urbanos se unan para realizar los cambios normativos necesarios para que, por ejemplo, se determinen las fallas o los vacíos en la legislación urbana y que por ende estos sean trabajados para sus mejoras.

El camino está sembrado con la inclusión de la renovación urbana en el plan nacional de desarrollo, “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, sin embargo, los actores no se han alineado, más allá de participar en un plan parcial si este lo afecta o si puede competir.

Necesidades en materia de regulación para trabajar en la ley de moradores, la ley anti tramites de los instrumentos de planificación, en el cambio en las fórmulas de cobro de plusvalía y cargas urbanísticas, entre otras necesidades, presenta la planeación urbana en nuestro país en este tema en específico.

Referencias

Agencia estatal boletín oficial del estado. (16 de 6 de 1976). Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. Madrid, España. Obtenido de <https://www.boe.es/eli/es/rd/1976/04/09/1346/con>

Alcaldía de Medellín. (19 de 12 de 2000). *Normograma Medellín*. Obtenido de DECRETO 1284 DE 2000, (diciembre 19): https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/d_alcamed_1284_2000.htm

Alcaldía de Medellín. (1 de 10 de 2009). *Documento técnico de soporte 2009*. Obtenido de <https://medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Planeaci%C3%B3n%20Municipal/Secciones/Informaci%C3%B3n%20General/Documentos/POT/DOCUMENTO%20TECNICO%20DE%20SOPORTE%20NARANJAL%20OCT%202009.pdf>

Alcaldía de Medellín. (8 de 9 de 2009). *Normograma Medellín*. Recuperado el 24 de 03 de 2020, de Decreto 1309 de 2009: <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Planeaci%C3%B3n%20Municipal/Secciones/Informaci%C3%B3n%20General/Documentos/POT/DECRETO%20PLAN%20PARCIAL%20DE%20NARANJAL%201309%20septiembre%2016.pdf>

Alcaldía de Medellín. (12 de 2011). *BIO 2030 Plan Director Medellín, Valle de Aburrá*. Obtenido de EAFIT: <https://www.eafit.edu.co/centros/urbam/Documents/BOOKbio2030plandirectormedellin.pdf>

Alcaldía de Medellín. (17 de 12 de 2014). *Gaceta oficial*. Obtenido de Acuerdo 48 de 2014, se adopta el POT. : https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_17/ProgramasyProyectos/Shared%20Content/Documentos/2014/POT/ACUERDO%20POT-19-12-2014.pdf

Alcaldía de Medellín. (2017). *Presupuesto del municipio 2017*. Obtenido de <http://www.concejodemedellin.gov.co/sites/default/files/documentos/presupuesto-concejo-de-medellin-2017.pdf>

Alcaldía de Medellín. (2018). *Documento técnico reviso plan parcial Naranjal y Arrabal*. Obtenido de <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/medellin/Temas/PlaneacionMunicipal/Programas/Shared%20Content/Documentos/2019/PlanesParciales/ZONA%204/Naranjal/Documento%20Tecnico%20de%20Modificacion%202018.pdf>

Alcaldía de Medellín. (21 de 12 de 2018). *Normograma Medellín*. Recuperado el 24 de 03 de 2020, de https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/d_alcamed_1050_2018.htm

- Alcaldía de Medellín. (2018). *Presupuesto del municipio de Medellín*. Obtenido de https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/a_conmed_0068_2017.htm
- Alcaldía de Medellín, Subdirección de información. (2012). *Instalaciones de energía residencial EPM*. Obtenido de <https://es.slideshare.net/ConcejoMDE/dap-renovacionnov2114>
- Alcaldía de Tunja. (30 de 01 de 2019). Derecho de petición No. 1.14.3-3-6-428 renovación urbana en Tunja Boyacá. Tunja, Boyacá.
- Ángel, J. (2010). Manejo de stakeholder como estrategia para la administración de proyectos de desarrollo en territorios. *Agron*, 28(3), 491-499. Obtenido de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/agrocol/article/view/14649/37527>
- Arteaga, I. (2008). Reflexiones sobre el proyecto urbano residencial reciente. El caso de París a través de las ZAC Reuilly, Bercy y Tolbiac. *Bitácora Urbano Territorial*, 1(12), 155 - 170. Recuperado el 28 de 01 de 2020, de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/18618>
- Arteaga, I. (2008). Reflexiones sobre el proyecto urbano residencial reciente. El caso de París a través de las ZAC. (U. N. Colombia, Ed.) *Bitacora12*, 155- 170. Obtenido de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/18618>
- Caballería, M. (2017). Influencias y confluencias de la Ley de Suelo española en la legislación. *Práctica Urbanística nº 146, mayo-junio Nº 146, 1 de may. de 2017, Editorial Wolters Kluwer*. Obtenido de https://www.academia.edu/32390987/Influencias_y_confluencias_de_la_Ley_de_Suelo_espa%C3%B1ola_en_la_legislaci%C3%B3n_urban%C3%ADstica_y_de_ordenamiento_territorial_de_Latinoam%C3%A9rica
- Cámara de Comercio de Bogotá, & Plan IN Planeación inteligente. (2016). *¿Qué piensan los actores de la renovación urbana?* Bogotá: CCB. Obtenido de <http://hdl.handle.net/11520/14254>
- Canel, M. (2006). *Comunicación política una guía para su estudio y práctica*. Madrid: Tecnos.
- Cardenas, M. (2013). La Renta del Suelo Urbano y el Modelo de Expansión Urbana: El Caso de Medellín. *Proyecciones*, 74-90. Obtenido de https://www.researchgate.net/profile/Maria_Cardenas7/publication/268444315_La_Renta_del_Suelo_Urbano_y_el_Modelo_de_Expansion_Urbana_El_Caso_de_Medellin/links/546b3bee0cf2397f7831b7c5/La-Renta-del-Suelo-Urbano-y-el-Modelo-de-Expansion-Urbana-El-Caso-de-Me
- Carvajal-Capacho, W. (2018). Transformaciones territoriales por planes parciales de renovación urbana. *Bitacora* 28, 85-94. Obtenido de <http://www.scielo.org.co/pdf/biut/v28n2/0124-7913-biut-28-02-85.pdf>
- Catastro Medellín. (actualizaciones constantes de mapas y coberturas). *Sitio web catastro*. Obtenido de <https://www.medellin.gov.co/mapas/rest/services/ServiciosCatastro>

- Centro de Estudios de opinión - Universidad de Antioquia. (20 de 03 de 2006). *Censo de población plan parcial Naranjal y Arrabal*. Obtenido de Biblioteca digital UDEA:
http://bibliotecadigital.udea.edu.co/bitstream/10495/2623/1/CentroEstudiosOpinion_documentofinalplanparcialnaranjal.pdf
- Cifuentes, A. (24 de 05 de 2011). Lonja de propiedad raíz de Medellín. *Informe de avalúos del plan parcial Naranjal y Arrabal*. Medellín.
- Clemencia Escallón, Isabel Arteaga, & Victoria Caice. (2016). *Transformaciones en sectores urbanos en consolidación. Avance metodológicos para análisis y valoración de intervenciones basadas en principios de restructuración urbana*. Bogotá: Uniandes. Obtenido de
http://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/cider-uniandes/20170727040059/pdf_514.pdf
- Concejo de Medellín. (12 de 1999). *Biblioteca Jurídica Virtual*. Recuperado el 2020, de ACUERDO MUNICIPAL 62 DE 1999:
https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/a_conmed_0062_1999.htm
- Concejo de Medellín. (2006). *ACUERDO 46 DE 2006*. Obtenido de PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL:
https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpcccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/P laneaci%C3%B3n%20Municipal/Secciones/Informaci%C3%B3n%20General/Documentos/POT/ACUERDO%2046%20DE%202006_para_pdf.pdf
- Concejo de Medellín. (17 de 12 de 2014). *Acuerdo 48*. Recuperado el 2020, de
https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_17/ProgramasyProyectos/Shared%20Content/Documentos/2014/POT/ACUERDO%20POT-19-12-2014.pdf
- Concejo de Medellín. (2018). *Informe avance POT*. Obtenido de Departamento administrativo de planeación: <http://www.concejodemedellin.gov.co/sites/default/files/documentos/informe-departamento-administrativo-planeacion-04-octubre.pdf>
- Concejo de Medellín. (04 de 2018). *Informe de avance de los POT*. Obtenido de Departamento nacional de planeación: <http://www.concejodemedellin.gov.co/sites/default/files/documentos/informe-avances-instrumentos-POT-abril-2018.pdf>
- Congreso de la República. (11 de 01 de 1989). *Ley 9 de 1989. Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa*. (D. O. 38.650, Ed.) Obtenido de Secretaría del Senado de la República: <http://www.minvivienda.gov.co/LeyesMinvivienda/0009%20-%201989.pdf>
- Congreso de la República. (20 de 07 de 1991). *Secretaría del Senado*. Obtenido de Constitución política de Colombia:
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

- Congreso de la República. (24 de 07 de 1997). *Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones*. Obtenido de Gaceta oficial. Senado de la República:
http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0388_1997.html
- Congreso de la República. (13 de 05 de 1998). *DECRETO 879 DE 1998. por el cual se reglamentan las disposiciones referentes al ordenamiento del territorio*. Obtenido de Gaceta oficial. Secretaría del Senado de la República:
<https://bibliotecadigital.ccb.org.co/bitstream/handle/11520/13796/Decreto%20879%20de%201998.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Congreso de la República. (27 de 12 de 2002). *Ley 788 de 2002. Por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial; y se dictan otras disposiciones*. Obtenido de Secretaría del Senado:
http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0788_2002.html
- Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia Departamento Nacional de Planeación. (23 de 08 de 2004). *Ministerio de Ambiente*. Obtenido de
[https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:kiqwrXxDHQJ:https://www.minambiente.gov.co/images/normativa/conpes/2004/Conpes_3305_2004.pdf+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=co:](https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:kiqwrXxDHQJ:https://www.minambiente.gov.co/images/normativa/conpes/2004/Conpes_3305_2004.pdf+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=co:https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:kiqwrXxDHQJ:https://www.minambiente.gov.co/images/normativa/conpes/2004/Conpes_3305_2004.pdf+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=co)
https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:kiqwrXxDHQJ:https://www.minambiente.gov.co/images/normativa/conpes/2004/Conpes_3305_2004.pdf+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=co
- Contreras, Y. (enero - junio de 2016). Sistema urbanístico en Bogotá: reglas, prácticas y resultados de los planes parciales de desarrollo 2000-2015. *Ciudades de vivienda y urbanismo*, 9(17), 122-141. Obtenido de
<https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:HD9OUQGpmXkJ:https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/cvyu/article/view/16856/13642+&cd=5&hl=en&ct=clnk&gl=co>
- Contreras, Y. (2019). *Renovación urbana en Bogotá. Incentivos, reglas y expresión territorial*. Bogotá: UNAL. Obtenido de <http://bdigital.unal.edu.co/73198/>
- Couch, C. (1990). Urban Renewal: theory and practice. En C. Couch, *Urban Renewal: theory and practice*. London: MACMILLAN EDUCATION LTD .
- Daza, R. (2019). Evaluar el reajuste de tierras en Colombia: la distribución equitativa entre actores. *Cuadernos De Vivienda Y Urbanismo*, 12(23), 1-47. Obtenido de
<https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/cvyu/article/view/25906>
- Daza, R. (2019). Evaluar el reajuste de tierras en Colombia: la distribución equitativa entre actores. *Cuadernos De Vivienda Y Urbanismo*, 12(23), 1-47. Obtenido de
<https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/cvyu/article/view/25906>

- Deubel, A.-N. R. (2009). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Autora.
- Dijk, T. A. (2009). *Society and Discourse: How Social Contexts Influence Text and Talk*. New York: Cambridge University Press.
- Dijk, T. V. (1990). *La noticia como discurso*. Barcelona: Paidós Iberica. Recuperado el 29 de 01 de 2020, de <http://www.discursos.org/oldbooks/Teun%20A%20van%20Dijk%20-%20La%20Noticia%20como%20Discurso.pdf>
- Dijk, T. V. (1994). *Discurso, Poder y Cognición Social*. Cuadernos. N°2,.
- Dirección de planeación territorial y estratégica de ciudad. (28 de 05 de 2019). Asunto: derecho de petición de renovación urbana en Medellín, radicado 201910177992. *Firmado por Claudia Andrea García Loboguerrero*.
- DNP. (5 de 5 de 2003). *DNP- CONPES 3260*. Obtenido de POLÍTICA NACIONAL DE TRANSPORTE URBANO: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%20C3%B3micos/3260.pdf>
- DNP. (15 de 12 de 2003). *DNP, CONPES 3260 2003*. Obtenido de POLÍTICA NACIONAL DE TRANSPORTE URBANO Y MASIVO: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%20C3%B3micos/3260.pdf>
- DNP. (23 de 8 de 2004). *CONPES 3305*. Obtenido de LINEAMIENTOS PARA OPTIMIZAR LA POLÍTICA DE DESARROLLO URBANO: http://www.minambiente.gov.co/images/normativa/conpes/2004/Conpes_3305_2004.pdf
- DNP. (23 de 08 de 2004). *Documentos del CONPES 3305 2004*. Obtenido de Lineamientos para optimizar la política de desarrollo urbano: https://www.minambiente.gov.co/images/normativa/conpes/2004/Conpes_3305_2004.pdf
- DNP. (28 de 04 de 2009). *CONPES 3583*. Obtenido de Lineamientos de políticas y consolidación de los instrumentos para la habilitación de suelo y generación de oferta de vivienda: <https://pdfslide.net/documents/conpes-3583-2009.html>
- DNP. (2011). *CONPES 3694*. Bogotá: DNP. Obtenido de https://www.agenciavirgiliobarco.gov.co/Entidad/Normativa/CONPES_3694_28_marzo_2011.pdf
- DNP. (2019). *Bases del plan de desarrollo 2018-2022*. Bogotá: DNP. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/BasesPND2018-2022n.pdf>
- DNP Subdirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial. (2013). *Elementos para la formulación de la política nacional de ordenamiento territorial*. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Documento%20PNOT-LOOT.%20DDTS%20-%20SODT.%2011%20junio%202013.pdf>

- DNP, Congreso de la República. (25 de 07 de 2007). *Ley 1151 de 2007 por el que se expide el Plan Nacional de Desarrollo*. Obtenido de Secretaría del Senado:
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1151_2007.html
- DNP, ONU HABITAT, Banco Mundial. (5 de 5 de 2014). *Observatorio del sistema de ciudades*. Obtenido de ODC:
https://osc.dnp.gov.co/administrator/components/com_publicaciones/uploads/Misin_Sistema_de_Ciudades.pdf
- EDU . (2018). *Presentación de la EDU mostrando los cambios del decreto 2009 vs 2019*. Obtenido de https://issuu.com/edu-medellin/docs/17102018_presentacion_divulgacion_n
- EDU - Medellín. (2018). *Documento técnico de soporte cambio del plan parcial*. Obtenido de <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/medellin/Temas/PlaneacionMunicipal/Programas/Shared%20Content/Documentos/2019/PlanesParciales/ZONA%204/Naranjal/Documento%20Tecnico%20de%20Modificacion%202018.pdf>
- EDU. (2012). *Informe Final contrato interadministrativo 34000044474* . Medellín: Informe interno EDU, solicitado mediante derecho de petición.
- EDU. (04 de 2014). Protección a moradores - plan parcial de renovación urbana de Naranjal y Arrabal. *El plan parcial de renovación urbana de Naranjal y Arrabal, que lidera la Alcaldía de Medellín, por intermedio de la EDU, se realiza conforme a la protección de moradores de las unidades económicas existentes (vehículos liviano, pesado, recuperadores*. Medellín. Obtenido de https://www.youtube.com/watch?v=rvk3Ehj_KSI&t=302s
- EDU. (15 de 11 de 2019). Respuesta a solicitud de información del plan parcial. Derecho de petición. *Radicado EDU 201910413808 Responsable Adriana Patricia Arcila*. Medellín, Antioquia: Documento institucional respuesta.
- El Colombiano. (24 de 2 de 2020). *Periodico El Colombiano*. Obtenido de El reto que tenemos es reactivar la renovación en Naranjal: gerente de la EDU:
<https://www.elcolombiano.com/antioquia/el-reto-que-tiene-la-edu-es-reactivar-naranjal-KG12506826>
- El Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. (2018). *El planeamiento urbanístico español*. Obtenido de https://www.mitma.gob.es/recursos_mfom/pdf/03E2D5A1-DF84-441D-9D05-40B51CDEE9F9/111258/4.pdf
- El tiempo. (2018). *Fallan tutela a favor de comunidad por insalubridad en Naranjal*. Obtenido de <https://www.eltiempo.com/colombia/medellin/fallan-tutela-a-favor-de-comunidad-por-problemas-de-salubridad-en-naranjal-medellin-284790>

- Empresa de desarrollo Urbano EDU. (2020). *Respuesta a comunicados con radicado –EDU- No. 202020004222 del 11 de marzo de 2020 y No. 2020200004596 del 18 de marzo de 2020.* Medellín: Derecho de petición.
- Empresa de Renovación Urbana. (18 de 10 de 2018). *EDU - Medellín*. Recuperado el 18 de 10 de 2020, de <http://www.edu.gov.co/resolucion-notificacion-por-aviso/1731-documento-tecnico-de-soporte-plan-parcial-naranjal-poligono-z4-r7-y-arrabal-poligono-z4-cn1-12>
- Empresa de renovación y desarrollo urbano de Bogotá. (19 de 09 de 2018). *Derecho de petición firmado por Ursula Ablanque Mejía*. Obtenido de No. 20184200052491.
- Engels, F. (1873). Contribución al problema de la vivienda. *Escrito por Engels de mayo 1872 a enero de 1873.*, 1-63. Obtenido de <https://leerlaciudadblog.files.wordpress.com/2016/05/engels-contribucio3b3n-al-problema-de-la-vivienda.pdf>
- EPM. (2018). *Imagen satelital*. Obtenido de Catastro Medellín: <https://www.medellin.gov.co/geonetwork/srv/spa/catalog.search#/home>
- Fondo Nacional del Ahorro. (05 de 2012). *Periodico institucional* . Obtenido de https://www.fna.gov.co/prensa/periodico-institucional/Documents/el_ahorrador_09.pdf
- Forester, J. (2009). *Dealing with difference; dramas of mediating public disputes*. New York: Oxford University Press.
- Forester, J., & Fischer, F. (1993). *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. London: Duke University Press.
- Foucault, M. (1988). El sujeto y el poder. *Revista Mexicana de Sociología*, 3-20. Obtenido de <https://www-jstor-org.ez.urosario.edu.co/stable/3540551>
- Foucault, M. (2005 traducción 1973). *El orden del discurso*. Barcelona: Fábula.
- Gabriel, A. (2001). Diez textos básicos de la ciencia política. En G. Almond, *Cultura política* (págs. 171-201). Barcelona: Ariel.
- Galeano Duque, V. (2013). Localización espacial de la actividad económica en Medellín, 2005-2010. Un enfoque de economía urbana. *Ensayos sobre POLÍTICA ECONÓMICA*, 31. Obtenido de http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0120-44832013000100006
- Garcia Ferrari, S., Smith, H., & Calderon, E. (2018). Contemporary tendencies in Colombian urban planning: the case of the ‘Planes Parciales’ in Medellín. *International Planning Studies.*, 23(4), 355-375. Obtenido de <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13563475.2018.1500276?journalCode=cips20>
- Gómez, O. C. (2016). *Formas de intervenir el Hábitat en Medellín*. Bogotá: Universidad Nacional. Obtenido de <http://bdigital.unal.edu.co/57130/1/388650.2016.pdf>

- Hernández, G. (1999). EL Análisis de las Políticas Públicas: Una disciplina incipiente en Colombia. *Historia de las Ciencias Sociales en Colombia*, 80-91. Obtenido de <https://journals.openedition.org/revestudsoc/30489>
- Hong, Y.-H., & Brain, I. (01 de 2012). Land readjustment for urban development and post - disaster reconstruction. *Land Lines Lincoln Institute of land policy*, 24(1). Obtenido de <https://politicaspUBLICAS.uc.cl/wp-content/uploads/2015/01/land-readjustment-for-urban-development-and-post-disaster-reconstruction.pdf>
- Instituto de estudios Urbanos - Universidad Nacional. (2010). *La política de renovación urbana en el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá (no. 7)*. Bogotá: Universidad Nacional. Obtenido de <https://www.institutodeestudiosurbanos.info/ultimas-publicaciones/item/14-la-pol%C3%ADtica-de-renovaci%C3%B3n-urbana-en-el-plan-de-ordenamiento-territorial-de-bogot%C3%A1-no-7>
- Jacobs, J. (2013). *Muerte y vida de las grandes ciudades*. Madrid: Capitán Swing Libros, SL.
- Jefatura del estado Español. (12 de 05 de 1956). Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana. *BOE-A-1956-7013*. Madrid, España. Obtenido de <https://boe.vlex.es/vid/ley-12-ra-gimen-suelo-urbana-445690854>
- Jefatura del Estado Español. (26 de 06 de 2013). Ley 8 de 2013 de rehabilitación, regeneración y renovación. Madrid. Obtenido de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-6938>
- Kalmanovitz, S. (2003). *El neo-institucionalismo como escuela*. (v. 5.-2. Revista de Economía Institucional, Ed.) Obtenido de Banco de la República: <https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/El-neoinstitucionalismo-como-escuelaFinal3.pdf>
- Klemek, C. (2012). *The transatlantic collapse of urbana renewal postwar urbanism from New York to Berlin*. Chicago: The University of Chicago.
- Lincoln Institute of Land Policy, & Merriman, D. (2018). Improving tax increment financing TIF for economic development. *Policy focus report*, 1-68.
- Lincoln Land Policy (2016). Serie de Tutoriales Sobre Políticas de Suelo Urbano, Reajuste de tierras: Ventajas y la experiencia de Colombia [Grabado por Rojas, María Cristina]. Bogotá, Colombia. Obtenido de https://www.youtube.com/watch?v=Md_c3zaBWVQ
- Mausbach, H. (1971). *Introducción al urbanismo*. Barcelona: Gustavo Gili, S.A. .
- Medellín Cómo vamos. (2017). *Hogares en Medellín necesitan una vivienda*. Obtenido de <https://www.medellincomovamos.org/32-733-hogares-en-medellin-necesitan-una-vivienda/>
- Medellín Cómo vamos. (2018). Obtenido de No tan junticos: <https://www.medellincomovamos.org/no-tan-junticos/>

- Medellín geoportal. (2017). *Open Modal*. Obtenido de <https://www.medellin.gov.co/geomedellin/index.hyg#openModal>
- Michel Foucault, R. H. (2001). Power (The Essential Works of Foucault, 1954-1984, Vol. 3). En M. Foucault, *Power, the third and final volume of The New Press's Essential Works of Foucault series* (págs. 190-210). New York : The New Press.
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (7 de 11 de 2007). *Decreto 4300 de 2007, por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a planes parciales de que tratan los artículos 19 y 27 de la Ley 388 de 1997 y el artículo 80 de la Ley 1151 de 2007, se subrogan los artículos 1º, 5º, 12 y 16 del Decreto 2181 d*. Obtenido de Diario oficial Secretaría del Senado: <http://vlex.com/vid/decreto-353772530>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (30 de 09 de 2003). *Decreto 2755 de 2003, por medio del cual se reglamenta el artículo 207-2 del Estatuto Tributario*. Obtenido de VLEX: <http://vlex.com/vid/decreto-354177686>
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (16 de 02 de 2012). *Decreto ley Número 0391 de 2012, por el cual se reglamenta el subsidio familiar de vivienda aplicado contratos leasing*. Obtenido de VLEX, Diario oficial 48.345: <https://2019-vlex-com.ez.urosario.edu.co/#WW/vid/353760014>
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio . (23 de 01 de 2013). *Decreto 75 de 2013 Nivel Nacional, Por el cual se reglamentan el cumplimiento de los porcentajes de suelo destinado a programas de Vivienda de Interés Social para predios sujetos a los tratamientos urbanísticos de desarrollo y renovación urbana*. Obtenido de Compilación de las normas Alcaldía de Bogotá: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=51364>
- Ministerio de Vivienda, ciudad y territorio. (26 de 05 de 2015). *Gaceta oficial* . Obtenido de Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 Nivel Nacional, Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=62512>
- Ministerio de vivienda, ciudad y territorio. (12 de 11 de 2019). *Renovación urbana en Colombia. Derecho de petición 2019 EE099860 firmado por el Ministro Jonathn Malagón González*. Bogotá.
- Ministerio de Vivienda, ciudad y territorio. (12 de 11 de 2019). *Renovación urbana en Colombia. Derecho de petición 2019 EE099860 firmado por el Ministro Jonathn Malagón González*. Bogotá.
- Ministerio de Vivienda, Instituto de Estudios Urbanos, Universidad Nacional de Colombia, & Contreras, Y. (2017). *20 años de ordenamiento en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Obtenido de <http://www.minvivienda.gov.co/Documents/Libro%2020%20A%C3%B1os%20Ord-Territorial%20en%20Colombia-Dic-2017.pdf>

- Ministerio del interior y justicia. (11 de 03 de 2010). *Decreto 798 de 2010, por medio del cual reglamentan parcialmente la ley 1083 de 2006*. Obtenido de VLEX: <http://vlex.com/vid/decreto-359494394>
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (5 de 5 de 2006). *Decreto 2181 de 2006*. Obtenido de DIARIO OFICIAL. AÑO CXLII. N. 46320. : <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1871453>
- Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (14 de 06 de 2012). *Decreto 1310 de 2012, por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1469 de 2011 en lo relacionado con los Macroproyectos de Interés Social Nacional*. Obtenido de DIARIO OFICIAL. AÑO CXLVIII. : <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1264390>
- Mumford, L. (1961). *The city in history*. Orlando, Florida: Harcourt Brace Jovanovich.
- Name, L., & Medeiros, F. (2017). Teleféricos na paisagem da “favela” latino-americana: mobilidades e colonialidades. *GOT, Revista de Geografia e Ordenamento do Território*, On-line version ISSN 2182-1267. Recuperado el 28 de 1 de 2020, de [http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2182-12672017000100013&lng=en&tlng=en#?*](http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2182-12672017000100013&lng=en&tlng=en#?)
- Nassig, A., Barros Varelo, J., Blanco, I., Couffignal, G., Hermet, G., & Milani, C. (2002). *UNESCO*. Obtenido de Gobernanza y gobernabilidad democráticas en México: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000125239>
- OPP-M. (2017). *Las dificultades de los Planes Parciales de Renovación Urbana en Medellín, ¿Por qué no ha sido posible activar la gestión de la Renovación Urbana a partir del instrumento Plan Parcial en Medellín?* Medellín: Concejo de Medellín, Observatorio de Políticas públicas de Medellín. Recuperado el 19 de 11 de 2019, de <http://oppcm.concejodemedellin.gov.co/sites/oppcm/files/2019-08/planes-parciales-renovacion-urbana-2017.pdf>
- Ortiz, C. (1 de 1 de 2012). Bargaining space: deal-making strategies for large-scale renewal projects in Colombian cities. *Thesis Submitted as partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy in Urban Planning and Policy*. Chicago, Illinois, USA: Thesis. Obtenido de https://www.academia.edu/7235518/Bargaining_Space_deal-making_strategies_for_large-scale_renewal_projects_in_Colombian_cities
- OTyDU, S. (01 de 02 de 2019). Respuesta a derecho de petición oficio 4049, renovación urbana en Pereira Risaralda. Subsecretaria de Ordenamiento Territorial y desarrollo urbano. *Derecho de petición firmado por Carolina del Pilar Gonzalez Leyva. Secretaria de Planeación, encargada radicado No. 4049 de 2019*. Pereira.

- Pérez del Hoyo, R., & María Elia, G. (2013). First housing policies in Spin and their influence on the evolution of residential typology: the case of Benalúa. *Revista INVI*, 28(78), 221-255. Obtenido de <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-83582013000200007>
- Pirazpa, J. (2014). El enfoque argumentativo para el análisis de políticas públicas desde la perspectiva de Frank Fischer. *UNAL Forum*, 2, 51-62.
- Pyla, P. (2002). *Ekistics, architecture and environmental politics 1945 - 2976*. Boston: Massachusetts Institute of Technology.
- República, C. d. (20 de 06 de 2012). *LEY 1537 DE 2012, Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones*. Obtenido de Secretaría del Senado: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1537_2012.html
- Roth, A.-N. (2009). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Gente Nueva . Obtenido de http://www.uca.edu.sv/mcp/media/archivo/f5abaa_evaluacionpoliticaspUBLICASROTH.pdf
- Salazar, J. (2017). *Construir la ciudad moderna: superar el subdesarrollo. Enfoques de la planeación urbana en Bogotá (1950 - 2010)*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Salazar, J., & Castillo, J. (1992). Planificación, renovación y manejo de ciudad edificada. Bogotá: Banco Central Hipotecario. *Misión Bogotá siglo XXI*.
- Secretaría de Planeación . (1 de 10 de 2018). Asunto: derecho de petición planes parciales de renovación urbana. *PRO1373566 fue firmado por Andrés Ortiz Gómez, secretario distrital de planeación*. Bogotá.
- Secretaria de Planeación Distrial. (2015). *De la renovación a la revitalización* . Obtenido de http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/documentos/Libro_Renovacion.pdf
- Sosa, B. (11 de 2018 de 2018). El neoinstitucionalismo y el Banco Mundial: gobernabilidad y gobernanza'. *Economía y Desarrollo*, 160(2), 1-12. Obtenido de <<http://search.ebscohost.com.ez.urosario.edu.co/login.aspx?direct=true&db=zbh&AN=134>
- Subdirección Planeación Territorial y Estratégica de Ciudad. (21 de 11 de 2019). Departamento Administrativo de Planeación Alcaldía de Medellín. *Derecho de petición con número 201910369327. Firmado por Claudia Andrea García Loboguerrero*. Medellín, Antioquia.
- Torres, C. (2009). *Ciudad Informal colombiana*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Torres, P., Salazar, J., Pinto, A., & Gallo, I. (2010). *Las ciudades del mañana, gestión del suelo en Colombia*. Washington D.C.: BID. Obtenido de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Las-ciudades-del-ma%C3%B1ana-Gesti%C3%B3n-del-suelo-urbano-en-Colombia.pdf>

- Toynbee, A. (1971). *Ciudades en marcha* . Buenos Aires: Emecé Editores, S.A. .
- Varela, E. (2011). La Gobernanza en la Obra de Joan Prats. (A. y.t. Asociación GIGAPP Grupo de Investigación en Gobierno, Ed.) *GIGAPP Estudios Working Papers*, 1-16 . Obtenido de <https://doaj-org.ez.urosario.edu.co/article/22bb6a8b022c428e8ed449db0a574fea>
- Watt, P., & Smets, P. (2017). *Social Housing and Urban Renewal: A Cross-National Perspective*. London: Emerald Publishing Limited.
- Weimer, D., & Vining, A. (2005). *Policy Analysis*. USA: Pearson.
- West, R., & Turner, L. (2005). *Teoría de la comunicación: análisis y aplicación* . Madrid: Mc Graw Hill.
- Wilson, E. (1966). *Urban Renewal: the record and the controversy*. Boston: MIT.
- Zhuang, T., & Qian, Q. (2017). *Sustainability*, vol. 9, 1-21. Obtenido de <https://ideas.repec.org/a/gam/jsusta/v9y2017i9p1640-d112022.html>